

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DPR, DPD, DPRD



**Penulisan Hukum
(Skripsi)**

**Disusun dan Diajukan untuk Melengkapi Syarat-Syarat Guna Memperoleh
Derajat Sarjana dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Sebelas Maret Surakarta**

Oleh:

WAHYU HADI PURWANTO

NIM:E0004307

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS SEBELAS MARET SURAKARTA**

2009

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Penulisan Hukum (Skripsi)

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DPRD

Disusun oleh :

WAHYU H. P.

NIM : E. 0004307

Disetujui untuk Dipertahankan

Dosen Pembimbing

Co. Pembimbing

M. MADALINA, S.H., M.Hum.
NIP. 131 597 041

SUNNY UMMUL FIRDAUS, S.H.,M.H.
NIP. 132 318 380

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan Hukum (Skripsi)

TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DPRD

Disusun oleh :
WAHYU H. P.
NIM : E. 0004307

Telah diterima dan disahkan oleh Tim Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

pada :
Hari : Senin
Tanggal : 1 Juni 2009

TIM PENGUJI

1. Tedjo, S.H., M.M. :
Ketua
2. Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H. :
Sekretaris
3. M. Madalina, S.H., M.Hum. :
Anggota

MENGETAHUI
Dekan

Moh. Jamin, S.H., M.Hum.
NIP. 19610930 19860 11001

PENGESAHAN PENGUJI

Penulisan Hukum (Skripsi)

PANDANGAN HUKUM ISLAM TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA PEMBUAT UNDANG-UNDANG DI INDONESIA

Disusun oleh :
M. ZULFIKRI
NIM : E. 0004229

Telah diterima dan disahkan oleh Tim Penguji Penulisan Hukum (Skripsi)
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta

pada :

Hari :
Tanggal :

TIM PENGUJI

1. Muhammad Adnan, S.H., M.Hum. :
Ketua
2. Moh. Jamin, S.H., M.Hum. :
Sekretaris
3. Agus Rianto, S.H., M.Hum. :
Anggota

MENGETAHUI
Dekan

Moh. Jamin, S.H., M.Hum.
NIP. 131 570 154

MOTTO

Bismillahirrohmanirrohiim

**“Sesungguhnya Allah SWT tidak akan merubah keadaan suatu kaum,
kecuali jika mereka mau berusaha mengubah keadaan diri mereka sendiri”
(QS. Ar Ra du : 11)**

**“Seutama-utama amal adalah memasukkan kebahagiaan kedalam hati
saudaramu”
(Hadits Nabi)**

**Mahluk hidup yang paling lemah akan bisa melaksanakan sesuatu apabila ia
memusatkan segala daya kemampuannya kepada satu titik
(Thomas Carlyle)**

ABSTRAK

Wahyu H.P, 2009. **TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DPRD.** Fakultas Hukum UNS.

Penelitian ini mengkaji dan menjawab permasalahan mengenai pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* dalam Undang – Undang No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD.

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian normatif yang bersifat deskriptif. Data penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data atau informasi hasil penelaahan dokumen penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, koran, majalah, jurnal maupun arsip-arsip yang sesuai dengan penelitian yang akan dibahas. Penelitian ini menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular. Sumber data penelitian ini bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan dan menyusun data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Teknik analisis data yang dipergunakan adalah teknik analisis data kualitatif, yakni suatu uraian mengenai cara-cara analisis berupa kegiatan mengumpulkan data kemudian diedit dahulu untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan analisis yang sifatnya kualitatif. Teknik analisis data ini dilakukan dengan melalui logika induksi (dari hal khusus ke hal umum), yaitu suatu logika dalam penelitian yang digunakan untuk menarik kesimpulan dari kasus individual nyata menjadi kesimpulan yang bersifat umum.

Hukum adalah suatu hal yang telah menjadi perhatian di negara manapun dalam usaha mewujudkan suatu tatanan negara yang teratur dalam mencapai tujuannya. Hukum dibentuk sebagai alat yang dianggap ampuh untuk menyelesaikan segala permasalahan seputar hukum itu sendiri. Dari bunyi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dapat diketahui di Indonesia secara legal formal yang disebut dalam konstitusinya menganut sistem pemerintahan demokrasi, yang disebutkan bahwa kedaulatan (*sovereignty*) di Indonesia sesungguhnya ada ditangan rakyat, dan dalam praktek dikehidupan berkenegaraan, kedaulatan itu dijalankan oleh wakil rakyat harus berdasar konstitusi atau dengan kata lain bisa dipertanggungjawabkan sesuai hukum yang berlaku di Indonesia. Indonesia sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat yang mana wakil rakyat sebagai legislator terpilih melalui pemilu yang demokratis. Pemilu sebagai prosesi pergantian pemerintahan dalam pelaksanaannya diatur melalui UU pemilu. Pengaturan pemilu yang sekarang berlaku adalah Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, di Indonesia menganut sistem multi partai. Pemilu anggota legislatif diikuti parpol dan perseorangan sebagai

pesertanya, dalam pembahasan penelitian ini yang ditelaah adalah pengaturan *electoral threshold* yang merupakan aturan ambang batas untuk rekrutmen peserta pemilu dari unsur parpol, kemudian ada tambahan aturan baru yang bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana di Indonesia melalui *parliamentary threshold* yang merupakan aturan ambang batas perolehan suara parpol secara nasional dari pemilu untuk diikutkan perhitungan bagi mendapatkan kursi di DPR. Tujuan pengaturan dua ambang batas tadi untuk mengupayakan penyederhanaan jumlah parpol peserta pemilu, demi terciptanya parlemen dan pemerintahan yang stabil, efektifitas kerja parlemen. Dalam perkembangan waktu akhir – akhir ini bisa diketahui aturan di Pasal 316 tentang pengaturan pelaksanaan *electoral threshold* telah diajukan *judicial review* ke MK dan hasilnya memang dalam aturan huruf d Pasal tersebut telah dianggap tak mempunyai kekuatan hukum lagi karena menurut putusan MK aturan tersebut bersifat diskriminasi oleh karena itu bertentangan dengan konstitusi. Pengujian secara materiil (*judicial review*) juga telah dilakukan pada Pasal 202 ayat (1) tentang pengaturan *parliamentary threshold*, yang mana akhirnya melalui putusan MK menyatakan bahwa aturan tersebut tak bertentangan dengan konstitusi, sehingga tetap dianggap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

ABSTRAK

M. Zulfikri, 2008. **PANDANGAN HUKUM ISLAM TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA PEMBUAT UNDANG-UNDANG DI INDONESIA.** Fakultas Hukum UNS.

Penelitian ini mengkaji dan menjawab permasalahan mengenai konsep ketatanegaraan Islam tentang lembaga pembuat Undang-Undang; dan pandangan hukum ketatanegaraan Islam tentang DPR sebagai lembaga pembuat Undang-Undang di Indonesia.

Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian normatif yang bersifat deskriptif. Data penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder yaitu data atau informasi hasil penelaahan dokumen penelitian serupa yang pernah dilakukan sebelumnya, bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, koran, majalah, jurnal maupun arsip-arsip yang sesuai dengan penelitian yang akan dibahas. Penelitian ini menggunakan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Konsep dalam pengertian yang relevan adalah unsur-unsur abstrak yang mewakili kelas-kelas fenomena dalam suatu bidang studi yang kadangkala menunjuk pada hal-hal universal yang diabstraksikan dari hal-hal yang partikular. Sumber data penelitian ini bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan dan menyusun data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Teknik analisis data yang dipergunakan adalah teknik analisis data kualitatif, yakni suatu uraian mengenai cara-cara analisis berupa kegiatan mengumpulkan data kemudian diedit dahulu untuk selanjutnya dimanfaatkan sebagai bahan analisis yang sifatnya kualitatif. Teknik analisis data ini dilakukan dengan melalui logika induksi (dari hal khusus ke hal umum), yaitu suatu logika dalam penelitian yang digunakan untuk menarik kesimpulan dari kasus individual nyata menjadi kesimpulan yang bersifat umum.

Konsep ketatanegaraan Islam tentang lembaga pembuat Undang-Undang pada dasarnya tidak memberikan pengaturan yang jelas dan terperinci mengenai lembaga yang memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang. Peran legislasi atau kewenangan membuat Undang-Undang bisa dilakukan oleh khalifah secara langsung, atau bisa pula oleh seorang atau majelis hakim dan *qadhi* yang memutus suatu perkara (*judge made law*), atau bisa pula dengan melalui lembaga independen seperti DPR RI yang dikenal dengan istilah *ahlul halli wal aqdi*. Pada dasarnya, hukum Islam melarang sebuah lembaga untuk membuat undang-undang yang bertentangan dengan hukum Allah selama peraturan atau Undang-Undang tersebut terdapat pengaturannya secara jelas dalam al Quran terutama dalam masalah hukum *hudud*. Sedangkan Undang-Undang yang belum ditemukan hukum Islam diperbolehkan untuk membuat Undang-Undang mengenai masalah itu. Begitupula lembaga tersebut boleh membuat Undang-Undang yang menyangkut masalah administratif. Namun, ketika berbicara masalah konkretnya status hukum bagi seseorang yang duduk di dalam lembaga negara yang membuat Undang-Undang sebagaimana DPR RI di Indonesia, maka beberapa ulama

berbeda pendapat. Sebagian besar ulama menghukumi dengan tegas bahwa orang-orang yang ikut membuat hukum seperti di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat dengan status hukum haram, dan bisa mengeluarkannya dari Islam atau kafir dan *syirik*. Sementara, penulis mengambil kesimpulan bahwa pendapat pertama yang menyatakan bahwa duduknya seseorang pada lembaga DPR adalah perbuatan haram, menurut penulis, lebih kuat dan lebih aman untuk dijadikan sebagai pegangan.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin. Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT dan tak lupa kita panjatkan sholawat kepada nabi Muhammad saw, penyelesaian penulisan hukum ini tak lepas dari rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul: **“TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DPRD”**.

Penulisan hukum ini membahas seputar tinjauan yuridis tentang pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD dengan mengkaji dan menjawab permasalahan mengenai pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* dalam peraturan pemilu tersebut. Dengan data dan informasi yang penulis dapat dari berbagai sumber pustaka, penulis berusaha menyelesaikan penulisan hukum ini dengan baik. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan hukum ini terdapat banyak kekurangan, oleh sebab itu penulis dengan besar hati menerima segala kritik dan saran yang dapat memperkaya pengetahuan penulis di kemudian hari.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, motivasi, dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Moh. Jamin, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
2. Bapak Suranto S.H., M.H. selaku PD III Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, yang telah memberikan pengajaran-pengajaran yang baik selama berinteraksi dengan beliau.

3. Ibu Aminah, S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, melalui beliau juga penulis dapat tema penulisan hukum ini.
4. Ibu M. Madalina, S.H., M.Hum. dan Ibu Sunny Ummul Firdaus, S.H., M.H. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah menyalakan semangat, membimbing, mengarahkan, membantu dan menerima kehadiran penulis untuk berkonsultasi dengan tangan terbuka hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini. Tanpa bantuan beliau tidak mungkin penulisan hukum ini dapat selesai sesuai harapan.
5. Bapak Sugeng, S.H.,M.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan nasihat dan masukan akademis pada penulis selama penulis duduk di bangku perkuliahan.
6. Bapak dan Ibu Dosen beserta segenap karyawan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, yang tanpa bantuan dan jasanya mendukung kelancaran proses belajar mengajar mana mungkin pelajar bisa belajar dengan baik. Semoga mereka diberi pahala yang setimpal dengan jasa-jasanya.
7. Papah dan Mamah penulis yang tercinta dengan kasih sayangnnya selama ini, yang selalu menyayangiku dengan tulus, menjagaku, memotivasiku, dan memberikan yang terbaik untukku, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kasih sayang dan anugerah-Nya atas mereka berdua. Amien .
8. Adiku yang tercinta dan cantik yang selalu membuatku tertawa dan sekaligus marah melalui dukungan dan doanya, penulis bisa menyelesaikan penulisan hukum ini.
9. Teman-teman yang sering bermain dengan penulis seperti Yudo, Andi, Putro, Tubies, Fajrul, Rohmat, Adi serta teman satu fakultas hukum semuanya yang dengan kebersamaan kalian semuanya kita bisa melewati susah senang kuliah di Fakultas Hukum UNS ini.
10. Teman-teman satu kosan/kontrakan Afifah seperti mas Mahdi, Dona, Tedi, Samsul, Hamed, Niko, Wawan yang dengan kebersamaan kalian jugalah kita bisa saling bantu saat susah senangnya mengontrak rumah, dan dengan itu pula penulis bisa nyaman di kontrakan sehingga dapat mendukung

penyelesaian penulisan hukum ini. Tak lupa juga dengan teman kosan yang dulu pernah mengisi senang dan duka saat masih satu kos-an dulu.

11. Teman-teman satu organisasi seperti Haryono, Reo, mas Jun, mas Bembeng, dan mas-mas seta teman lainnya yang tak bisa disebutkan namanya satu-persatu di kampus yang dengan kebersamaan kalian jugalah saya bisa merasakan susah-senanganya berorganisasi, yang kiranya itu bermanfaat untuk penulis selama ini.
12. Seluruh pihak yang telah membantu dalam bentuk sekecil apapun demi kelancaran penyusunan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Akhirnya penulis berharap bahwa penulisan hukum ini semoga dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan dan konsen dengan tema penulisan ini. Amien.

Surakarta, April 2009

Penulis

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamiin. Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah SWT karena dengan limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum yang berjudul: **"PANDANGAN HUKUM ISLAM TENTANG DEWAN PERWAKILAN RAKYAT SEBAGAI LEMBAGA PEMBUAT UNDANG-UNDANG DI INDONESIA "**.

Penulisan hukum ini membahas mengenai pandangan hukum Islam tentang Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pembuat Undang-Undang di Indonesia, yaitu akan membahas mengenai konsep ketatanegaraan islam tentang lembaga pembuat Undang-Undang dan selanjutnya mengenai pandangan hukum Islam terhadap Dewan Perwakilan sebagai lembaga pembuat Undang-Undang tersebut. Walaupun dengan data dan informasi yang relatif terbatas, penulis tetap berusaha menyelesaikan penulisan hukum ini. Penulis menyadari bahwa dalam penulisan hukum ini terdapat banyak kekurangan, oleh sebab itu penulis dengan besar hati menerima segala kritik dan saran yang dapat memperkaya pengetahuan penulis di kemudian hari ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan hukum ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan, motivasi, dan bimbingan dari berbagai pihak, baik secara langsung maupun tidak langsung. Untuk itu penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

13. Bapak Moh. Jamin, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
14. Bapak Muhammad Adnan, S.H., M.Hum. selaku Ketua Bagian Hukum HUMAS Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
15. Bapak Agus Rianto, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Skripsi yang telah menyalakan semangat, membimbing, mengarahkan, membantu dan menerima kehadiran penulis untuk berkonsultasi dengan tangan terbuka hingga penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum ini. Tanpa beliau tidak mungkin penulisan hukum ini dapat selesai sesuai harapan, semoga Allah senantiasa membantu hamba-Nya yang senantiasa membantu saudaranya. Amien.
16. Ibu Zeni Lutfiah, S.Ag., M.Ag. selaku co. pembimbing skripsi.
17. Bapak Handojo Leksono, S.H. selaku Dosen Pembimbing Akademik yang selalu memberikan nasihat dan masukan akademis pada penulis.
18. Bapak dan Ibu Dosen beserta segenap karyawan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
19. Bapak dan Ibu penulis yang tercinta, yang selalu menyayangiku dengan tulus, menjagaku, memotivasiku, dan memberikan yang terbaik untukku, semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan kasih sayang dan anugerah-Nya atas mereka berdua. Amien .
20. Riswuryanti, yang telah memberikan motivasi tersendiri dalam menyelesaikan skripsi, semoga Allah SWT senantiasa memberikan yang terbaik buatnya.
21. Agus Trisa, Muhammad, Zaki Setiawan, dan Rofiq Taruna yang telah sudi memberikan banyak pinjaman buku-buku referensi utama kepada penulis, semoga Allah SWT membalas kebaikan kalian dengan kebaikan yang lebih baik di dunia dan di akhirat.
22. Bapak Dr. Ahmad Zain An Najah, yang telah sudi memberikan masukan, kritik, saran, dan komentar terhadap materi penulisan skripsi serta keluasaan waktunya untuk berdiskusi dan banyak membagi pengetahuannya kepada penulis.
23. Seseorang yang telah cukup lama mengisi ruang di hati.

24. Sahabat-sahabat penulis: Muhammad, Sigit Cahya K, Jihad Syaifullah, Zainal Abidin, Abdurrahman Miladina, Bayu Eko S, Zaki Setiawan, Rahmadi Danang, Andi Rahman, Yuli Kurniawan, Farhan Ifroni, Riswuryanti, Yanuar Alfa Miranty, Dian, Ratih, Rini, Reni, Ratri, Maria, Sania, Imam dan seluruh kawan-kawan penulis di manapun berada baik di dunia nyata maupun di dunia maya yang telah memberikan inspirasi, motivasi, saran, kritik, masukan, perhatian, doa, dan nasihat yang tidak dapat disebutkan satu persatu, semoga Allah SWT memberikan balasan yang setimpal.
25. Seluruh pihak yang telah membantu dalam bentuk sekecil apapun demi kelancaran penyusunan skripsi ini yang tidak dapat disebutkan satu per satu. Akhirnya penyusun berharap bahwa penulisan hukum ini semoga dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan. Amien.

Surakarta, Agustus 2008

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI	iii
HALAMAN MOTTO	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
E. Metode Penelitian.....	10
F. Sistematika Penelitian	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Kerangka Teori.....	16
1. Tinjauan Umum Tentang Konsepsi Negara Hukum dan Demokrasi serta Kedaulatan rakyat.....	16
a. Teori Negara Hukum	16
b. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi	20
c. Problema Demokrasi.....	31
d. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi.....	35
2. Tinjauan Umum Tentang Pemilu Legislatif.....	38
a. Pengertian pemilu	38
b. Sistem Pemilu Legislatif	39
c. Sistem Perwakilan Rakyat.....	44
d. Komponen Pemilu Legislatif.....	46

e. Pengaturan <i>Electoral Threshold</i> dan <i>Parliamentary Threshold</i>	48
B. Kerangka Pemikiran.....	54
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	59
A. Kerangka Acuan Dasar	
Analisis Undang-Undang No. 10 Tahun 2008.....	59
B. Analisis Pasal 315 Undang – Undang No. 10 Tahun 2008	65
1. Kelemahan Aturan ET	75
2. Kelebihan Aturan ET	77
C. Analisis Pasal 202 Undang – Undang No. 10 Tahun 2008	79
1. Kelemahan Aturan PT.....	81
2. Kelebihan Aturan PT	87
BAB IV SIMPULAN DAN SARAN	100
A. Simpulan	100
B. Saran.....	103
DAFTAR PUSTAKA	106

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Hukum adalah suatu hal yang telah menjadi perhatian di negara manapun dalam usaha mewujudkan suatu tatanan negara yang teratur dalam mencapai tujuannya. Hukum dibentuk sebagai alat yang dianggap ampuh untuk menyelesaikan segala permasalahan apapun yang timbul tentunya seputar hukum itu sendiri. Dimulai dengan hukum yang tidak tertulis (hukum adat) hingga hukum yang sudah terkodifikasi dengan teratur dalam bentuk perundang – undangan. Indonesia sendiri merupakan negara yang berdasarkan hukum, bukan kekuasaan semata, hal ini sesuai dengan bunyi dari konstitusinya yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Indonesia adalah negara hukum yang menjunjung tinggi hukum. Hal ini telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang – Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam penegasan tersebut diatas maka Indonesia sudah mengikrarkan dirinya sebagai negara hukum yang selayaknya menjunjung tinggi prinsip – prinsip dari suatu negara hukum. Kesimpulannya Undang – Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia berdasar atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*Machtstaat*). Sebagai suatu negara hukum, sudah selayaknya menjunjung tinggi prinsip – prinsip negara hukum.

Hukum sebagai hasil suatu kebijakan negara, dalam konteks negara Indonesia yang meliputi kekuasaan yudikatif, eksekutif, legislatifnya tentunya bukan hanya untuk mengatur bagaimana masyarakat harus berbuat tapi juga mengatur negara yang dijalankan oleh pemerintah, dengan kata lain sebagai aturan yang harus dipatuhi baik dari sisi pemerintah yang notabnya sebagai pembuat kebijakan itu sendiri dan sisi masyarakat, sehingga semua pihak di suatu negara benar – benar mendapat pengaturan. Perilaku masyarakat dibatasi oleh hukum, begitu juga kekuasaan negara diatur oleh hukum yang berlaku. Pola seperti ini

diharapkan agar terciptanya keteraturan bagi semua pihak dan semua tatanan kehidupan dalam negara.

Hukum juga merupakan salah satu proses (produksi) manusia (sebagai aktor) dalam membangun dunianya yang dapat dicermati dan ditelaah melalui interaksi yang berlangsung dalam masyarakat (Adi Sulistiyono, 2006:2). Negara hukum pada prinsipnya juga menghendaki segala tindakan atau perbuatan penguasa mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada legalitasnya baik berdasarkan hukum tertulis maupun tidak tertulis (Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005:1). Konsep negara hukum berkaitan erat dengan sistem hukum yang dianut negara yang bersangkutan. Pada umumnya, di dunia ini terdapat dua sistem hukum, yaitu sistem hukum Eropa Kontinental dan sistem hukum Anglo Saxon. Kedua sistem hukum itu seolah – olah membelah dunia hukum menjadi dua kubu (Bambang Sutyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005:2). Negara hukum juga memiliki ciri khas, yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia, peradilan yang bebas dan tidak memihak serta tidak dipengaruhi oleh suatu kekuasaan atau kekuatan apapun, legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.

Dalam UUD 1945 hasil amandemen negara Indonesia telah diatur pula sistem pemerintahan yang dianut yaitu pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi :

”Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang – Undang Dasar”.

Dari bunyi pasal diatas dapat diketahui di Indonesia memang secara legal formal dengan disebut dalam konstitusinya menganut sistem pemerintahan demokrasi, yang disebutkan bahwa kedaulatan (*sovereignty*) di Indonesia sesungguhnya ada ditangan rakyatnya, dan dalam prakteknya di kehidupan berkenegaraan kedaulatan itu dijalankan harus berdasar konstitusi atau dengan kata lain bisa dipertanggungjawabkan sesuai hukum yang berlaku di Indonesia. Jadi di Indonesia sebagai penganut demokrasi mengedepankan kepentingan rakyatnya secara umum dalam artian bukan berarti seluruh rakyat duduk di pemerintahan karena tak mungkin untuk keadaan zaman sekarang dimana jumlah penduduk

dalam suatu negara banyak jumlahnya, sehingga demokrasi moderen sekarang ini menggunakan perwakilan. Perwakilan rakyat dalam sistem demokrasi didapat dari proses yang dinamakan pemilu, melalui pemilu inilah rakyat yang sebenarnya mempunyai kedaulatan tertinggi di negaranya mewakilkan kedaulatannya di pemerintahan dalam hal ini parlemen dan eksekutifnya, untuk menjalankan pemerintahan di negeri ini yang kewajibannya mensejahterakan rakyatnya, dengan memperjuangkan kepentingan rakyatnya sebagai pemberi legitimasi kedaulatan pada pemerintah yang sebenarnya hanyalah titipan semata dari si pemegang kedaulatan yaitu rakyat.

Di dalam kehidupan bernegara dalam hal berdemokrasi dapat diketahui di Indonesia sekarang menggunakan demokrasi langsung. Demokrasi sebagai suatu sistem ketatanegaraan mempunyai arti demokrasi adalah suatu sisitem politik dimana rakyat (*demos*) memegang kekuasaan pemerintahan (*kratein*) untuk kepentingan dari seluruh rakyat itu sendiri (Mas Soebagio 1984 : 29). Praktek berkenegaraan di Indonesia dalam sistem politiknya dimasa lalu tidaklah seperti sekarang, pada masa lalu bisa disebut orde lama maupun baru, kehidupan berdemokrasi melalui praktek pemilunya didalam memilih wakil rakyat baik yang duduk di parlemen maupun memilih presiden tidaklah digunakan pemilihan secara langsung tetapi menggunakan perantara parpol dalam menentukan wakil rakyat dan presiden setelah melalui proses pemilu terlebih dulu. Dalam era yang bisa disebut sebagai era reformasi yang sekarang ini sedang dijalani sebagai hasil dari perjuangan dalam hal ini mahasiswa sebagai motor pada saat itu ketika berupaya menurunkan kekuasaan Soeharto lambang orde baru yang akhirnya menuju era reformasi, hal ini berpengaruh pada semangat berkenegaraan di Indonesia.

Pemilu sebagai media untuk penyelenggaraan demokrasi di suatu negara bisa diartikan Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pada konteks yang lebih luas, Pemilu dapat juga berarti proses mengisi jabatan-jabatan seperti presiden BEM

atau ketua senat (DEMA), walaupun untuk ini kata 'pemilihan' lebih sering digunakan. Dalam pemilu, para pemilih dalam pemilu juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih.

Dilihat dari sejarah penyelenggaraan pemilu di Indonesia bisa diketahui telah diselenggarakan 9 kali pemilu. Pemilu pertamakali dimulai dari tahun 1955 yang bisa dikatakan oleh catatan sejarah sebagai pemilu yang paling demokratis tapi kemudian tak terjadi lagi penyelenggaraan pemilu secara berkala, hal ini karena pada waktu itu terjadi sistem pemerintahan yang otoriter dimana Soekarno sebagai presiden dengan mengeluarkan dekrit pada 5 juli 1959 untuk membubarkan Konstituante dan pernyataan kembali ke UUD 1945 yang diperkuat angan-angan Presiden Soekarno menguburkan partai-partai. Dekrit itu kemudian mengakhiri rezim demokrasi dan mengawali otoritarianisme kekuasaan di Indonesia, yang meminjam istilah Prof. Ismail Sunny sebagai kekuasaan negara bukan lagi mengacu kepada *democracy by law*, tetapi *democracy by decree* (<http://Wikipedia Indonesia.co.id>). Pemilu diselenggarakan lagi pada tanggal 5 Juli 1971, pada saat presiden Soeharto berkuasa. Pada waktu itu ketentuan tentang kepartaian (tanpa UU) kurang lebih sama dengan yang diterapkan Presiden Soekarno. UU yang diadakan adalah UU tentang pemilu, susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Menjelang pemilu 1971, pemerintah bersama DPR GR menyelesaikan UU No. 15 Tahun 1969 tentang Pemilu dan UU No. 16 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Penyelesaian UU itu sendiri memakan waktu hampir tiga tahun (<http://Wikipedia Indonesia.co.id>). Pemilu pada giliran berikutnya berurutan dari Pemilu 1977, 1982, 1987, 1992, dan 1997 sampai 1999 hingga yang terakhir 2004, yang terbaru baru akan dilaksanakan pada tahun 2009.

Dalam era reformasi ini semangat reformasi berpengaruh pada banyak aspek kehidupan berkenegaraan Indonesia baik dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi, sosbud, hankam. Dalam hal khusus di bidang hukum bisa diketahui telah terjadi amandemen terhadap UUD 1945. UUD dalam suatu negara merupan konstitusi secara legal formal. Konstitusi sebagai Undang – Undang Dasar dan hukum dasar yang mempunyai arti penting atau sering disebut dengan ”Konstitusi Moderen”, baru muncul bersamaan dengan semakin berkembangnya sistem demokrasi perwakilan dan konsep nasionalisme, demokrasi perwakilan muncul sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat akan kehadiran lembaga legislatif, lembaga ini diharapkan dapat membuat Undang – Undang untuk mengurangi serta membatasi dominasi hak – hak raja (Dahlan Thaib dan Jazim Hamidi serta Ni’matul Huda, 2006 : 5). Dari kutipan diatas dapat diambil kesimpulan bahwa konstitusi sebagai hukum dasar bagi negara Indonesia dijadikan dasar untuk pengaturan melalui kebijakan pemerintah dalam hal ini DPR dibantu presiden dalam pembuatan peraturan berdemokrasi yang pada praktek salah satunya dalam Undang – Undang pemilu. Peraturan pemilu tersebut tentunya dipengaruhi oleh semangat reformasi yang condong ingin mengembalikan hak – hak rakyat sehingga pemilu di Indonesia pada saat ini menggunakan pemilihan umum secara langsung.

Di masa orde baru UU politik bertalian dengan kehidupan politik dan sistem politik nasional yang prakteknya dimasa lalu meliputi UU tentang parpol, pemilu, susduk anggota perwakilan rakyat, ormas dan referendum (Solly Lubis 2000 : 18). Peraturan diatas yang notabene produk orde baru dalam masa reformasi dituntut untuk diadakan revisi. Di dalam pemerintahan transisi yang berupaya mengkondisikan agar lebih serasi dan sesuai dengan paradigma baru tentunya dapat dikatakan bahwa peraturan perundangan mengenai sistem politik yang ada sekarang masih ada kekurangan. Dilihat dari situasi dan kondisi kepartaian politik tentunya juga masih berkembang hal ini terbukti dari pengalaman munculnya puluhan partai pada pemilu tahun 1999 yang berjumlah 48 parpol dan pada tahun 2004 ada 24 parpol. Ketika sebelum dan sesudah pemilu

parpol juga akan mengalami gejolak yang menyita perhatian masyarakat luas yang bisa dipandang positif ataupun negatif tergantung bagaimana dari pencitraan parpol terhadap masyarakat.

Dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang pemilu yang notabene produk hukum pada era reformasi sekarang ini, mengatur tentang pemilihan umum di Indonesia. Pada prinsipnya aturan pemilu yang terbaru ini tidak jauh berbeda secara umum dengan aturan pemilu pada pemilu tahun 2004 walaupun dengan adanya beberapa perubahan dalam pengaturan besaran ambang batas. Pada saat pembuatan peraturan pemilu untuk tahun 2009 ini masih berupa RUU yang di buat oleh DPR bisa diketahui ada beberapa materi krusial yang pembahasannya cukup alot diantaranya adalah pengaturan tentang ambang batas bagi parpol yang dulunya jadi peserta pemilu tahun 2004 untuk bisa ikut kembali di pemilu tahun 2009 (*electoral threshold*) dan ambang batas perolehan suara parpol untuk bisa mendapatkan jatah minimal satu kursi di DPR (*parliamentary threshold*). Setelah RUU pemilu tersebut disahkan oleh anggota DPR yang kemudian secara legal telah menjadi UU no 10 tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD, pengaturan dalam hal ambang batas telah final ditetapkan besarnya untuk ET sebesar 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004. Untuk PT besarnya Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Pengaturan PT ini merupakan peraturan yang baru diterapkan dalam UU pemilu, yang sebelumnya aturan ini tak ada di UU pemilu yang terdahulu (<http://www.tempointeraktif.com>).

Dari pengaturan dua ambang batas tersebut sebenarnya dari sejarah pengesahannya dapat diketahui alasannya dimaksudkan untuk adanya upaya mengkompetifkan parpol peserta pemilu tahun 2009 dengan mengadakan upaya penyederhanaan parpol peserta. Penyederhanaan ini sebagai akibat dari aturan adanya ET dan PT, aturan ET ini diatur dalam pasal 315 sedangkan PT diatur dalam pasal 202 UU No. 10 tahun 2008. Adanya aturan yang intinya untuk penyederhanaan parpol peserta pemilu ini di dalam sejarah pembentukannya pada saat masih berupa RUU yang dibahas di DPR dalam pengusulan besaran persentasenya diusulkan oleh sebagian besar fraksi yang berasal dari parpol seperti PKB yang jumlah konstituennya lebih banyak tapi kursinya lebih sedikit di DPR dibanding partai yang jumlah konstituennya lebih kecil seperti PAN, PPP, PD tapi mendapatkan kursi di DPR lebih banyak, usulan PKB itu didukung oleh PDIP, dan GOLKAR yang merasa tercuri kursinya dengan sistem pemilu pada tahun 2004. Jadi harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas baik PT dan ET yang semakin meningkat dari pada aturan pemilu 2004 ini diharapkan akan adanya upaya dari para parpol kontestan pemilu 2009 lebih mengadakan usaha untuk menarik dukungan dari masyarakat, hal ini mutlak untuk diusahakan karena dukungan dari para konstituen tersebut yang dapat melegitimasi sebagai aturan dalam kehidupan berdemokrasi dan merupakan hal yang harus dilakukan dalam persaingan pemilu tahun 2009 yang sampai saat ini jumlah parpol yang jadi peserta ada 44 parpol, yang tentunya setelah berhasil duduk di parlemen sebagai wakil rakyat harus memperjuangkan suara para konstituennya tersebut, karena demokrasi intinya dari rakyat untuk rakyat.

Sistem pemilu di Indonesia menerapkan sistem campuran Proporsional dan Distrik dalam upaya untuk memproporsionalkan antara jumlah suara dengan jumlah kursi yang diperoleh. Dari penjelasan paragraf di atas bila dikaitkan dengan tujuan penerapan sistem proporsional dalam pemilu ternyata ada ketidak sinkronan yang mana dalam kenyataannya di Indonesia walaupun ada parpol yang mendapatkan jumlah suara lebih banyak namun tak menjamin perolehan kursinya juga sama banyaknya, yang dalam hal ini memang secara nyatanya

diderita oleh PKB. Dalam hal inilah penerapan sistem proporsional pemilu di Indonesia secara kasuistik dan khusus sesuai dengan keadaan geopolitik di negeri ini menarik untuk diteliti yang dipicu dengan adanya pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* sebagai hasil *policy* yang mengatur persyaratan bagi parpol yang bisa lolos jadi kontestan pada pemilu 2009 yang bisa dikatakan latar belakang pengaturan ini untuk penyederhanaan parpol dengan maksud memodernkan parpol dan membuat parpol dalam usaha mencari dukungan dari konstituen lebih serius dengan begitu legitimasi dari rakyat juga lebih dapat dipertanggungjawabkan dan pada giliran berikutnya kerja parlemen akan lebih efisien karena penyederhanaan tersebut sehingga tak banyak lagi perdebatan yang diperpanjang diakibatkan banyaknya wakil parpol di parlemen yang tentunya banyak juga kepentingan yang dibawanya, namun hal ini juga bisa jadi terbalik jika parpol tak mengedepankan kepentingan rakyat tapi malah kepentingan golongan yang dikedepankan dan bila dikaitkan dengan keengganan parpol yang tak sepenuhnya setuju dengan aturan ambang batas ini seperti parpol PAN yang notabene basis pendukungnya lebih banyak menyebar diluar pulau jawa dimana alasan keberatannya akan memberangus kemajemukan perwakilan masyarakat yang tentunya bisa diserap dengan banyaknya juga parpol.

Dari latar belakang yang diuraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan pembahasan terkait pengaturan ambang batas baik *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* (penyebutan untuk selanjutnya menggunakan ET dan PT) dalam UU No. 10 tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD. Untuk itu dalam penulisan hukum ini, penulis mengambil judul sebagai berikut :

”TINJAUAN YURIDIS TENTANG PENGATURAN *ELECTORAL THRESHOLD* DAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* MENURUT UNDANG – UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DPRD “.

B. PERUMUSAN MASALAH

Untuk upaya mencari penyelesaian permasalahan – permasalahan yang telah dituliskan di atas maka perlu dibuat perumusan masalah yang merupakan pertanyaan – pertanyaan mendasar tentang permasalahan yang diangkat serta melakukan pembatasan dalam pembahasan. Berdasarkan hal itu maka penulis menyusun perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan tentang *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* di dalam Undang – Undang No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD?
2. Apakah kelemahan Undang – Undang No. 10 Tahun 2008 terkait penyederhanaan parpol dilihat dari pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* dan cara mengatasinya?

C. TUJUAN PENELITIAN

Suatu kegiatan penelitian tentunya harus memiliki tujuan sebagai arah dari suatu penelitian. Tujuan dari suatu penelitian merupakan jawaban dari permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Dalam penelitian ini terdapat tujuan dari penelitian, meliputi :

1. Tujuan obyektif
 - a. Untuk mengetahui manfaat dari pengaturan ET dan PT dalam pemilu tahun 2009.
 - b. Mengetahui tentang pengaruh dari pengaturan ET dan PT di Undang – Undang pemilu.
2. Tujuan Subyektif
 - a. Untuk meraih gelar kesarjanaan dalam bidang Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
 - b. Menambah pengetahuan yang lebih lengkap tentang penulisan hukum di Fakultas Hukum
 - c. Untuk menambah teori – teori dalam Ilmu Hukum dan memperluas wawasan tentang permasalahan hukum di Indonesia terutama yang berhubungan dengan pengaturan ET dan PT dipemilu serta melihat

kesesuaian antara Ilmu Hukum dalam teori dan dalam praktiknya di lapangan.

- d. Untuk memberikan sumbangan pemikiran atau kontribusi mengenai hukum baik kepada pemerintah, praktisi hukum, akademisi dan masyarakat pada umumnya.

D. MANFAAT PENELITIAN

Suatu penelitian akan lebih berharga jika hasilnya memberikan manfaat bagi setiap orang yang menggunakannya. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya, dan terkhusus dalam bagian Hukum Tata Negara
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai acuan, pedoman atau landasan teori hukum terutama dalam hal pengaturan ET dan PT dipemilu legislatif.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran di bidang hukum bagi setiap pihak yang terkait seperti pemerintah, praktisi hukum, akademisi.
- b. Hasil penelitian ini dapat mengembangkan pengetahuan maupun pola pikir kritis dan dinamis bagi penulis dan setiap pihak yang menggunakannya dalam penerapan ilmu hukum dalam kehidupan.

E. METODE PENELITIAN

Penelitian adalah sebuah kegiatan ilmiah yang bermaksud melakukan konstruksi dan analisa yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten (Soerjono Soekanto, 1986: 3). Metode penelitian adalah suatu cara yang di gunakan untuk memecahkan permasalahan dan sebagai pedoman untuk

memperoleh hasil penelitian yang mencapai tingkat kecermatan dan ketelitian yang dapat dipertanggungjawabkan. Metode penelitian juga merupakan pedoman untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam dari suatu obyek yang diteliti dengan mengumpulkan, menyusun serta menginterpretasikan data – data yang diperoleh. Soerjono Soekanto mengemukakan bahwa metodologi penelitian adalah :

- a) Suatu pemikiran yang digunakan dalam penelitian;
- b) Suatu teknik yang umum bagi ilmu pengetahuan;
- c) Cara tertentu untuk melakukan prosedur (Soerjono Soekanto, 1986:5).

Dengan demikian metode penelitian merupakan unsur yang sangat penting dalam kegiatan penelitian agar data yang diperoleh benar – benar akurat dan teruji keilmiahannya. Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Berdasarkan judul dan perumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini maka jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal yaitu dengan melakukan penelitian terhadap bahan – bahan pustaka atau data – data sekunder yang selanjutnya akan dikaji untuk merumuskan hasil penelitian serta mengambil kesimpulan penelitian dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup :

- a) Penelitian terhadap asas-asas hukum;
- b) Penelitian terhadap sistematik hukum;
- c) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d) Perbandingan hukum;
- e) Sejarah hukum (Soerjono Soekanto, 2001:13-14).

2. Sifat Penelitian

Dalam penelitian ini, sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif adalah penelitian yang dimaksudkan untuk

memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan, atau gejala – gejala lainnya (Soerjono Soekanto, 1986:10). Dari pengertian tersebut diatas, dalam penelitian ini penulis berusaha melukiskan dan menjelaskan keadaan dari suatu obyek penelitian secara lengkap.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah Pendekatan yuridis normatif yang berkisar pada peraturan hukum yang berlaku. Dalam penggunaan metode pendekatan ini, akan dilakukan pendekatan melalui peraturan perundang – undangan yang digariskan dengan hukum tata negara yang berkaitan dengan pemilu legislatif.

4. Jenis Data

Pada umumnya dalam penelitian dibedakan menjadi dua jenis data yaitu data yang diperoleh langsung dengan turun ke lapangan atau yang disebut dengan data primer dan data yang diperoleh dari bahan – bahan kepustakaan atau yang disebut dengan data sekunder. Dalam penelitian ini, jenis data yang digunakan adalah jenis data sekunder yang diperoleh dari bahan – bahan kepustakaan, dokumen, dan laporan – laporan yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti. Data – data sekunder memiliki ciri – ciri umum sebagai berikut :

- a) Pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready make*);
- b) Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti – peneliti terdahulu;
- c) Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh waktu dan tempat (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001: 28).

5. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder yang meliputi :

- a) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan – bahan hukum yang memiliki kekuatan mengikat secara yuridis, yang antara lain :
 - (1) Pancasila;
 - (2) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (3) Peraturan Perundang-Undangan yang dalam hal ini adalah Undang – Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD;
 - (4) Bahan hukum yang tidak terkodifikasi seperti hukum adat.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti;
 - (1) Buku – buku Hukum Tata Negara;
 - (2) Buku – buku tentang Pemilu;
 - (3) Hasil karya ilmiah para sarjana;
 - (4) Hasil-hasil penelitian.
- c) Bahan hukum tersier atau penunjang, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya bahan dari media internet, kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan sebagainya (Soerjono Soekanto, 2001: 113).

6. Teknik Pengumpulan Data

Setiap penelitian tentu harus memiliki data – data yang lengkap sebagai syarat untuk memperkuat nilai validitas data. Kelengkapan data adalah hal yang mutlak harus dimiliki dalam penelitian. Teknik pengumpulan data diperlukan agar data yang diperoleh merupakan data – data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan membaca, mempelajari, dan mengkaji buku – buku,

literatur – literatur, artikel, karya ilmiah, makalah serta peraturan perundang – undangan yang relevan dengan permasalahan yang diangkat dalam penelitian.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah tahap yang sangat penting dan menentukan dalam setiap penelitian. Di tahap ini penulis harus melakukan pemilahan data – data yang telah diperoleh. Penganalisaan data pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistemisasi bahan – bahan hukum tertulis untuk memudahkan pekerjaan analisis data konstruksi (Soerjono Soekanto, 1986 : 251-252).

Berangkat dari hal tersebut diatas, maka diperlukan teknik analisis data agar mempermudah pengolahan data menjadi hasil penelitian yang akan dilaporkan. Dalam penelitian ini teknik analisis data yang digunakan adalah dengan analisis kualitatif dengan *conten analysis* (analisis isi). Pasal – pasal yang ada dalam Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu anggota DPR, DPD, DPRD dikelompokkan atau dikualifikasikan sesuai dengan pokok masalah yang diteliti. Setelah dikelompokkan, data tersebut dikaji dan disajikan secara deskriptif.

F. SISTEMATIKA PENULISAN HUKUM

Sistematika penulisan hukum bertujuan untuk memberikan gambaran secara keseluruhan tentang isi dari penelitian sesuai dengan aturan yang sudah ada dalam penulisan hukum. Sistematika penulisan dalam penelitian ini meliputi :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan Hukum.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai hasil kepustakaan yang meliputi dua hal yaitu Kerangka Teori dan Kerangka Pemikiran. Kerangka teori

akan diuraikan tentang hal – hal yang berhubungan dengan pokok masalah dalam penelitian ini yang meliputi tinjauan umum tentang konsepsi negara hukum dan demokrasi serta kedaulatan rakyat, tinjauan tentang pemilu legislatif. Sedangkan kerangka pemikiran akan disampaikan dalam bentuk bagan dan uraian singkat.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini akan memaparkan tentang hasil dari penelitian yang telah diperoleh dan dilanjutkan dengan pembahasan yang dilakukan terhadap hasil penelitian tentang pengaturan ET dan PT ditinjau dari Undang – Undang tentang Pemilu Legislatif.

BAB IV: SIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini penulis akan menuliskan kesimpulan dari hasil penelitian ini dan memberikan saran atas dasar hal yang diperoleh dari penelitian yang dilakukan.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori

1. Tinjauan Umum Tentang Konsepsi Negara Hukum dan Demokrasi serta Kedaulatan rakyat

a) Teori Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari pengertian *rechtsstaat*. Istilah ini mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution* (Ni'matul Huda, 2006 : 73). Dari dua konsep diatas ada perbedaan latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, meskipun pada masa sekarang pada dasarnya dua konsep tersebut mempunyai satu sasaran utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak – hak asasi manusia, namun tetap karena dua konsep yang berbeda maka mempunyai sistem hukum masing- masing yang berbeda pula (Ni'matul Huda, 2006 : 73).

Konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum kontinental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Adapun ciri – ciri *rechtsstaat* adalah :

- (1) Adanya Undang – Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- (2) Adanya pembagian kekuasaan negara;

(3) Diakui dan dilindunginya hak – hak kebebasan masyarakat.

Ciri – ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya Undang- Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan (Ni'matul Huda, 2006 : 74).

Sedangkan menurut AV Dicey dari kalangan ahli Anglo Saxon memberikan ciri-ciri negara hukum (rule of law) sebagai berikut:

- (1) Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenang-wenangan, sehingga seseorang hanya boleh dihukum jika melanggar hukum;
- (2) Kedudukan yang sama di depan hukum baik bagi rakyat biasa maupun pejabat;
- (3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-undang dan keputusan pengadilan (<http://buyungmhugm.wordpress.com>).

Sedangkan menurut hasil dari konferensi Bangkok tahun 1965 yang disebut “*Internasional Comission of Jurist*” bahwa ciri-ciri pemerintahan yang demokratis dibawah *Rule of Law* yang dinamis antara lain sebagai berikut:

- (1) Perlindungan konstitusional artinya selain menjamin hak-hak individu konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- (2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak;
- (3) Pemilihan umum yang bebas;
- (4) Kebebasan menyatakan pendapat;
- (5) Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi;

(6) Pendidikan kewarganegaraan(<http://buyungmhugm.wordpress.com>).

Berbicara tentang prinsip – prinsip dalam negara hukum tidak mungkin terlepas dari konsep negara hukum itu sendiri. Dilihat dari sejarah hukum, konsep negara hukum adalah berbeda – beda. Philipus M. Hadjon mengemukakan bahwa ada tiga macam konsep negara hukum, yaitu *Rechtsstaat*, *The Rule of Law*, dan negara hukum Pancasila. Dewasa ini menurut M Tahir Azhari dalam kepustakaan dikemukakan lima konsep negara hukum, yaitu :

- (1) Nomokrasi Islam, adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara – negara Islam
- (2) *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara – negara Eropa Kontinental, misalnya Jerman, Perancis dan Belanda.
- (3) *The Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara – negara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika Serikat.
- (4) *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara – negara komunis.
- (5) Konsep Negara Hukum Pancasila, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

Dari kelima konsep negara hukum tersebut, masing – masing memiliki prinsip – prinsip utama yang dianut yang satu dengan yang lainnya dapat kita lihat persamaan maupun perbedaannya (Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005:1-2).

Menurut Wirjono Projodikoro negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

- (1) Semua alat- alat perlengkapan dari negara, khususnya alat – alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan

masing – masing, tidak boleh sewenang – wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan – peraturan hukum yang berlaku;

- (2) Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan – peraturan hukum yang berlaku.

Dilihat dari ilmu politik , Franz Magnis Suseno mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu :

- (1) kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
- (2) kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
- (3) berdasarkan sebuah UUD yang menjamin hak – hak asasi manusia;
- (4) menurut pembagian kekuasaan.

Dari segi moral politik, menurut Magnis S ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan :

- (1) kepastian hukum;
- (2) tuntutan perlakuan yang sama;
- (3) legitimasi demokratis;
- (4) tuntutan akal budi (Ni'matul Huda, 2006 : 76).

Jadi bila ditelaah baik dari sejarah tentang dua konsep negara hukum yang berkembang diperadaban dunia barat dan ciri – ciri dari negara hukum yang diungkapkan oleh beberapa sarjana di atas, bisa diperoleh suatu penjelasan bahwa negara hukum sebagai wadah hubungan antara negara dalam hal ini pemerintah dengan masyarakatnya baik dalam tataran konsep dan praksis untuk menjalankan kehidupan berkenegaraan yang diatur dengan aturan main yaitu berupa hukum, yang mana pemerintah sebagai legislator sekaligus yang menjalankan dan disisi lain

masyarakat sebagai legitimator kekuasaan pemerintah yang masing – masing harus mematuhi aturan main tersebut.

b) Tinjauan Umum tentang Demokrasi

Demokrasi merupakan kata yang banyak didengungkan di dunia ini dalam hal konteksnya di sistem kenegaraan yang tentunya juga menganut sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya, kurun waktunya bisa disebut dalam masa abad 20 dari awal hingga sekarang ini. Hal ini dihubungkan dengan sejarah terjadinya perang dunia yang hampir melibatkan seluruh negara di dunia ini, setelah sebelumnya di dunia ini pemerintahan di dunia ketiga seperti asia dan afrika dikuasai oleh pemerintahan kolonialisme yang mana negara – negara eropa sebagai sebagian besar penguasa kolonialismenya. Dalam masa kolonialisme tersebut latar belakang dari negara – negara penguasa melakukan kolonialisasi terhadap negara dunia ketiga adalah adanya dorongan untuk mendapatkan emas, kejayaan, penyebaran agama atau istilah populernya *gold, glory, gospel*. Sebenarnya arti tiga pendorong tadi bisa diartikan yaitu latar belakang yang pertama tentang emas, yaitu bisa diartikan sebagai faktor pendorong untuk mendapatkan kekayaan dalam hal ini dengan menguasai negara lain yang lebih kaya sumber daya alamnya. Yang kedua tentang kejayaan, dalam hal ini bisa diartikan sebagai latar belakang untuk mendapatkan kekuasaan pemerintahan yang lebih luas di daerah jajahannya, dan yang ketiga tentang penyebaran agama, dalam hal ini negara – negara penjajah mempunyai misi untuk menyebarkan agama lokalnya untuk bisa dianut di negara jajahannya, tiga hal tadi sangat erat kaitannya, yaitu dengan mempunyai kesejahteraan maka kejayaan akan tercapai dan dengan pengajaran agamanya kesejahteraan akan diarahkan untuk menuju kesejahteraan berikutnya di akhirat sesuai misi keagamaan, namun tetap saja namanya juga negara penjajah tiga hal tadi akan lebih

memperjuangkan kepentingan negara penjajah, sedangkan negara terjajah kepentingannya tak dihiraukan, hal ini terbukti adanya ketimpangan kelas sosial antara penduduk yang berasal dari eropa dengan penduduk pribumi ambil contoh di Indonesia ketika dijajah Belanda, kesejahteraan penduduk lokal sangat memperhatikan dengan adanya tanam paksa, kerja paksa (rodi) yang intinya hanya untuk eksploitasi besar – besaran terhadap negara terjajah.

Ketika dunia dalam masa kolonial kepentingan penduduk lokal yang notabene sebagai warga negara hak dan kepentingannya tak sedikitpun dijamin oleh negara penjajah, sejarah terus berulang ketika penguasa yang sewenang – wenang ini masing – masing telah *seatle* /nyaman dengan kekuasaannya terhadap dunia ketiga maka sudah hukum alam dimana antar negara – negara kolonial saling bersaing dalam hal ini terkait dengan awal terjadinya perang dunia dari yang kesatu hingga ke dua yang intinya negara besar kolonial tersebut saling ingin menguasai satu sama lain hal ini terjadi dalam skala lokal yaitu di negara asal para kolonial ini yaitu eropa yang kemudian merembet sampai skala dunia, di dunia ketiga yaitu asia afrika. Dalam peperangan yang saling mengalahkan antara negara kolonial ini maka timbul kesempatan bagi negara – negara terjajah untuk memperbaiki nasibnya sendiri dan bebas dari belenggu penjajahan, kesempatan itu terlihat ketika negara penjajahnya menjadi lemah dalam hal kekuasaannya karena menderita efek samping dari peperangan, sampai pada akhirnya di perang dunia kedua, mulailah kebangkitan negara asia afrika ini yang bisa dikatakan sebenarnya awal tonggak lahirnya semangat untuk menerapkan sistem demokrasi dalam berkenegaraan, karena dari kekacauan dunia akibat perang inilah yang memicu negara seperti Amerika yang notabene dalam sejarahnya pernah dijajah oleh Inggris sebagai pionir untuk mendengarkan asas pemerintahan demokrasi di dunia yang akhirnya dianut juga oleh pemerintahan di dunia ketiga yang baru saja keluar dari penjajahan.

Dari literatur – literatur, sejarah perkembangan sistem demokrasi memang berasal dari pemikiran sarjana – sarjana di Eropa, namun karena ada momen perang dunia inilah yang akhirnya memberi kesempatan sistem demokrasi untuk dikenal oleh dunia ketiga bila tidak ada momen ini negara penjajah akan terus bercokol walaupun sebenarnya sistem demokrasi ini hasil pemikiran sarjana di Eropa tapi dari pengalaman sistem pemerintahannya yang menguasai dunia ketiga tak sedikitpun menerapkan demokrasi dan dari sinilah sistem demokrasi yang sesungguhnya dengan mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan penguasa/pemerintah melalui keterwakilan rakyat yang duduk di parlemen yang cita besarnya untuk kesejahteraan rakyat untuk pertama kalinya dicoba diterapkan dalam kehidupan bernegara, dalam hal ini tentang perkembangan diadopsinya sistem pemerintahan demokrasi oleh negara – negara dunia ketiga.

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata yaitu *demos* dan *kratos*. Yang mana *demos* mempunyai arti rakyat, dan *kratos/kratein* mempunyai arti kekuasaan/berkuasa. Jadi bila diartikan dari segi bahasa, demokrasi mempunyai arti rakyat yang berkuasa atau *government of the people by the people* yang bisa diartikan dalam bahasa Indonesia kurang lebihnya yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat. Dalam pemerintahan di suatu negara yang sebenarnya berkuasa adalah rakyatnya, yang mana rakyat melalui perwakilannya yang dipilih melalui pemilu menjalankan pemerintahan di suatu negara dengan cita menuju kesejahteraan rakyatnya, sehingga pantas kalau model pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat.

Konsep demokrasi ditumbuhkan pertama kali dalam praktek negara kota di jaman Yunani dulu yaitu di negara kota Athena (450 SM – 350 SM). Pada tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan terkenal Yunani

pada saat itu dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria :

- (1) pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- (2) kesamaan di depan hukum;
- (3) pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
- (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individual.

Dalam jaman yang sama, juga ada tokoh pemikir yang turut menjadi peletak dasar bagi pengertian demokrasi. Diantaranya yaitu tokoh yang bernama seperti Plato, Aristoteles, Polybius, Cicero (Hartoyo, 2004: 16).

Dalam perkembangan selanjutnya, istilah demokrasi mengalami perkembangan yang dinamis dan pergeseran ke arah moderen pada masa kebangkitan kembali dan *renaissance*/pencerahan di eropa. Pada masa ini ditandai dengan kemunculan pemikiran – pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa/negara dengan rakyat. Antara lain adalah pemikiran baru yang provokatif tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1527 – 1569), serta pemikiran tentang kontark sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588 – 1679), John Locke (1632 – 1704), Montesquieu (1689 – 1755), Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778) (Hartoyo, 2004: 16). Pemikiran – pemikiran yang brilian inilah yang telah memberikan sumbangan pada perkembangan konsepsi demokrasi yang masih tetap bertahan pada masa sekarang yaitu di abad dua puluh satu ini. Pemikiran – pemikiran ini mempunyai kerangka teoritik yang kuat karena dengan melihat secara tepat realitas di lapangan, sehingga aktual dan bertahan lama sebagai konsep demokrasi yang ideal, walaupun tidak menutup kemungkinan akan dapat digantikan oleh pemikiran yang lebih maju karena ilmu yang mengkaji demokrasi ini terus dikembangkan sampai sekarang dan disesuaikan dengan jamannya.

Dari berbagai kesimpulan yang muncul dalam studi istilah demokrasi ada salah satu kesimpulan yaitu bahwa demokrasi akan senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model perwakilan. Secara fungsional, posisi dan peran penguasa atau negara juga mengalami pergeseran ke arah posisi dan peran serta yang lebih besar dan menentukan.

Demokrasi dalam pengertian sebagai sebuah ide politik yang menjabarkan permasalahan di atas, secara jelas diuraikan oleh Robert A. Dahl dalam studinya, ia mengajukan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu :

- (1) persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- (2) partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- (3) pembelaan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- (4) kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuatan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
- (5) pencakupan, yaitu terliputnya semua masyarakat termasuk orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisi diatas bahwa Dahl lebih mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur – unsur pokok demokrasi (Robert A. Dahl, 1985 : 10 – 11).

Lyman Tower Sargent juga memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada pada lingkup pengertian yang hampir sama. Menurut Sargent, demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas (Lyman Tower Sargent, 1987 : 50). Tokoh lainnya yang mempunyai pemikiran sejalan dengan Dahl adalah seperti April Carter, William Ebenstein, Edwin Fogelman. Pendefinisain demokrasi oleh Carter dilakukan secara ringkas, padat, jelas sebagai hasil kesimpulan dari uraian panjangnya pendefinisian dalam kalimat pendek yaitu ” membatasi kekuasaan”. Sementara Ebenstein dan Fogelman lebih melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan tertentu yang dilakukan oleh setiap orang dalam mengekspresikan diri dan lingkungannya.

Kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo, Herz dan Carter mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh berjalannya prinsip – prinsip berikut :

- (1) pembebasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat- alat perwakilan rakyat yang efektif;
- (2) adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;

- (3) persamaan di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk terhadap *rule of law* tanpa membedakan kedudukan politik;
- (4) adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
- (5) diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media masa;
- (6) adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populer pandangan itu;
- (7) dikembangkannya sikap menghargai hak – hak minoritas dan perorangan dengan lebih menggunakan cara - cara persuasif dan diskusi daripada koersi dan represif (Miriam Budihardjo, 1982 : 86 – 87).

Disamping itu, Henry B. Mayo dalam mendefinisikan demokrasi mencoba menyebutkan nilai – nilai yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut :

- (1) menyelesaikan pertikaian – pertikaian secara damai dan sukarela;
- (2) menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah;
- (3) pergantian penguasa dengan teratur;
- (4) penggunaan paksaan sedikit mungkin;
- (5) pengakuan dan penghormatan terhadap nilai keanekaragaman;
- (6) menegakkan keadilan;
- (7) memajukan ilmu pengetahuan;
- (8) pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan (Miriam Budihardjo, 1992 : 191).

Dilihat dari sejarah praktek politik demokrasi, kita dapat mengidentifikasi telah terjadinya beberapa tahapan transformasi dari demokrasi. Robert A. Dahl, dalam hal ini membaginya menjadi tiga

tahapan transformasi, transformasi demokrasi yang pertama adalah demokrasi yang kecil ruang lingkupnya, yang mana hal ini berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktek politik Yunani dan Athena kuno. Transformasi yang kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktek republikanisme, perwakilan dan logika persamaan. Setelah itu transformasi demokrasi yang ketiga dipraktekkan dalam kehidupan politik moderen sekarang ini. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah kita akan kembali ke model masyarakat kecil yang menerapkan demokrasi semacam Yunani kuno dan Athena kuno ataupun ke bentuk lain, tapi tentunya untuk kembali persis seperti masyarakat kuno di Yunani dan Athena sudah tidak mungkin karena sekarang jumlah penduduk sudah lebih banyak dari pada jaman dulu. Tahapan – tahapan ini biar bagaimanapun telah membawa Dahl pada penegasan bahwa yang akan dicapai di masa depan adalah bentuk demokrasi yang lebih maju dan sesuai tuntutan di jaman nya. Demokrasi yang dimaksudkan terakhir ini adalah demokrasi yang memusatkan diri pada suatu pencarian sumber – sumber ketidaksetaraan dari pada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat. Untuk itu jalan yang ditempuh demokrasi maju adalah penyebaran sumber daya ekonomi, posisi dan kesempatan melalui penyebaran pengetahuan, informasi dan ketrampilan (Robert A. Dahl, 1992 : 167).

Sementara itu Samuel P. Huntington memaparkan sejarah praktek demokrasi dengan cara yang agak berbeda. Dalam hal ini ia membagi sejarah pelaksanaan demokrasi di dunia ke dalam tiga gelombang. Gelombang pertama berakar pada revolusi Amerika dan Perancis dan ditandai oleh tumbuhnya institusi – institusi nasional yang demokratis sebagai fenomena abad ke – 19. Gelombang kedua dimulai pada perang dunia II, yang ditandai dengan perimbangan baru dalam konstelasi antar bangsa akibat perang serta bermunculannya negara – negara paska kolonial. Gelombang yang ketiga dimulai pada tahun 1974, dengan

ditandai oleh berakhirnya kediktatoran Portugal dan terus berlanjut dengan gelombang besar demokratisasi di seluruh bagian dunia secara spektakuler hingga tahun 1990. di antara satu gelombang dengan gelombang lainnya menurut Huntington terjadi fase "pembalikan". Gelombang pembalikan pertama terjadi pada tahun 1920 – an dan 1930 – an dengan kembalinya bentuk – bentuk tradisional kekuasaan otoriter atau tumbuhnya bentuk – bentuk totaliterisme. Gelombang pembalikan kedua terjadi pada tahun 1950 – an ketika terjadi pertumbuhan otoriterisme, terutama dalam kasus Amerika latin (Samuel P. Huntington, 1997 : 26).

Dalam kaitannya dengan pragraf di atas khususnya pada penjelasan gelombang demokratisasi yang ketiga yang mana gelombang ketiga ini dilahirkan dari beberapa perubahan yang terjadi di dunia. Huntington mencatat lima macam perubahan yang mempunyai peranan penting dalam mengawali perubahan ini. Pertama, merosotnya legitimasi dan dilema kinerja rezim – rezim otoriter. Kedua, pertumbuhan ekonomi global yang luar biasa pada tahun 1960 – an. Ketiga, perubahan keagamaan yang ditandai dengan perubahan mencolok pada doktrin dan kegiatan gereja Katolik, yang semula mendukung *status quo* malah berbalik menjadi pendukung demokrasi. Keempat, perubahan – perubahan dalam kebijakan para pelaku luar negeri seperti perluasan masyarakat Eropa, pergeseran kebijakan Amerika dan Uni Soviet. Kelima, efek *snow ball* atau efek berlanjut dari demonstrasi mulai dari transisi – transisi awal menuju gelombang demokrasi ketiga yang diperkuat oleh sarana komunikasi internasional.

Dalam hubungannya dengan penjelasan perkembangan praktek sejarah demokrasi yang dipaparkan oleh Dahl dalam transformasinya dan Huntington di gelombang demokrasinya maka kita membutuhkan definisi yang operasional dan dapat menterjemahkan demokrasi sebagai ideologi politik kedalam kriteria – kriteria praktek politik yang secara langsung

diterapkan dalam sistem pemerintahan. Ada empat kriteria praktek politik yang ditawarkan oleh Eef Saefullah Fatah.

Pertama, partisipasi politik yang luas dan otonom. Praktek demokrasi pertama - tama mensyaratkan adanya partisipasi politik yang otonom dari seluruh elemen masyarakat, baik perseorangan maupun kelompok. Pembatasan partisipasi adalah sebuah praktek anti demokrasi. Praktek demokrasi juga mensyaratkan adanya partisipasi politik yang luas, dalam arti tidak ada pembatasan dan eksklusifitas dalam penentuan sumber – sumber rekrutmen politik dan tidak ada pula eksklusifitas dalam formulasi kebijakan –kebijakan politik.

Kedua, sirkulasi kepemimpinan politik secara efektif dan kompetitif. Praktek demokrasi mensyaratkan adanya jaminan mekanisme sirkulasi kepemimpinan politik yang diadakan secara berkala, selektif, kompetitif dan melibatkan keseluruhan elemen masyarakat dalam prosesnya, baik keberkalaan, selektifitas, maupun sifat kompetitif dari sirkulasi kepemimpinan politik merupakan kriteria operasional yang amat penting. Syarat kriteria tersebut dapat memenuhi persyaratan demokrasi apabila melibatkan semua warga negara dalam keseluruhan prosesnya.

Ketiga, kontrol terhadap kekuasaan yang efektif. Persyaratan praktek demokrasi ini tidak kalah pentingnya. Sentralisasi kekuasaan dan akumulasi yang senjang adalah kondisi anti demokrasi. Kontrol terhadap kekuasaan ini dinilai efektif ketika hal ini dijalankan baik oleh kelembagaan politik formal di tingkat supra struktur (parlemen) maupun kelembagaan politik di tingkat infra struktur (media massa, parpol, ormas). Di samping itu masyarakat secara perseorangan dan kelompok tak terorganisir juga diberikan keleluasaan untuk mengontrol kekuasaan. Dalam kerangka ini oposisi adalah prasyarat demokrasi yang penting, pembatasan oposisi adalah sikap anti demokrasi.

Keempat, kompetisi politik yang leluasa dan sehat dalam suasana kebebasan. Kriteria terakhir dari praktek demokrasi ini adalah adanya kompetisi antar elemen masyarakat, elemen masyarakat dengan elemen negara, antar elemen – elemen di dalam negara secara leluasa dan sehat. Dalam kerangka ini pembentukan kepentingan dan nilai politik dimungkinkan terjadi sejauh tidak menghancurkan sistem politik itu sendiri. Suasana yang melingkupi kompetisi ini adalah suasana yang penuh kebebasan dan saling menghargai, sehingga kompetisi diposisikan sebagai ”konflik yang fungsional positif”.

Keempat kriteria operasional di atas itulah yang dapat dijadikan ukuran minimal bagi praktek demokrasi. Dengan praktek politik yang menjamin terlaksananya keempat kriteria tersebut, maka apa yang disebut Dahl sebagai keunggulan proses demokrasi dapat terbentuk. Keunggulan yang pertama adalah bahwa demokrasi meningkatkan kebebasan dalam bentuk yang tidak dapat dilakukan oleh alternatif lain manapun yaitu kebebasan menentukan nasib sendiri secara individual maupun bersama, serta kebebasan dalam tingkat otonomi moral. Keunggulan kedua adalah bahwa demokrasi meningkatkan pengembangan manusia dalam hal kemampuannya untuk menentukan nasibnya sendiri, pemilikan otonomi moral dan pertanggungjawaban terhadap pilihan yang diambilnya. Kemudian keunggulan yang ketiga adalah bahwa demokrasi merupakan cara yang paling pasti yang dapat digunakan manusia untuk melindungi dan memajukan kepentingan dan kebaikan yang sama- sama mereka miliki dengan orang lain.

c) Problematika Demokrasi

Pandangan standar dalam literatur demokrasi dewasa ini menyebutkan bahwa demokratisasi bergerak dari pembusukan rezim otoriter melewati masa transisi menuju konsolidasi akhirnya menuju

pematangan. Di dalam pemetaan Huntington pada tingkatan paling sederhana, demokratisasi mensyaratkan tiga hal yaitu berakhirnya sebuah rezim otoriter, dibangunnya sebuah rezim demokratis, dan pengkonsolidasian rezim demokratis itu (Samuel P. Huntington, 1997 : 45).

Berdasarkan pengalaman sejarah Indonesia yang juga bisa termasuk prediksi atau kalkulasi harapan demokratisasi Indonesia ke depan, Eep Saefullah Fatah menambahkan satu hal lagi dari pemetaan oleh Huntington, yaitu memberikan empat pentahapan proses demokratisasi. Pertama berjalan sebelum keruntuhan rezim otoritarian atau totalitarian. Ciri tahapan ini adanya kombinasi beberapa hal seperti kritisme dan perlawanan dari luar rezim yang terbangun semakin kuat, rezim mengalami perpecahan internal, angkatan bersenjata mengalami perpecahan atau perubahan orientasi politik, rezim mengalami krisis ekonomi atau politik yang semakin sulit dihadapi dan tuntutan perubahan semakin kuat. Tahapan ini disebut sebagai tahapan Pratransisi.

Tahapan kedua, terjadinya liberalisasi politik awal. Cirinya adalah jatuhnya atau berubahnya rezim lama, meluasnya hak – hak politik rakyat, terjadi ketidaktertataan pemerintahan (*ungovernability*), terbentuknya ketidakpastian dalam banyak hal dan terjadinya ledakan partisipasi partai politik. Biasanya tahapan ini ditutup dengan terjadinya pemilu yang demokratis dan pergantian pemerintahan sebagai konsekuensi hasil pemilu.

Tahapan ketiga adalah transisi, tahapan ini berlangsung dengan telah adanya pemerintahan atau pemimpin baru yang bekerja dengan legitimasi yang memadai dan kuat. Di bawah pemerintahan inilah dilakukan penataan kembali seluruh perangkat baik yang keras maupun lunak dalam rangka menyokong sistem politik, ekonomi, dan sosial. Penataan kembali perangkat keras meliputi pergantian pelaku

pemerintahan, tumbuhnya institusi/lembaga baru, perubahan aturan, serta perubahan atau pergantian mekanisme kerja politik, ekonomi dan sosial. Sementara itu penataan perangkat lunak meliputi cara berpikir/paradigma, pola perilaku, tabiat dan kebudayaan dalam masyarakat sudah mulai ditata. Menurut Eef, penataan perangkat keras harus selesai dalam tahapan transisi ini namun tidak demikian halnya dengan penataan perangkat lunak.

Tahapan keempat adalah konsolidasi demokrasi, dalam tahapan ini perangkat keras sudah tertata kembali dengan relatif baik dan pemilu berikutnya dapat diselenggarakan secara demokratis dan menghasilkan pemerintahan yang memiliki legitimasi yang semakin kokoh. Dalam konsolidasi demokrasi biasanya membutuhkan waktu cukup lama karena harus juga menghasilkan perubahan perangkat lunak yang ditandai dengan telah terlihatnya perubahan atau perbaikan paradigma, pola perilaku, tabiat dan kebudayaan dalam masyarakat.

Tentang tahapan transisi, Guillermo O'Donnell dan kawan – kawan pernah melakukan serangkaian studi tentang fenomena transisi demokrasi yang terjadi di Amerika Latin dan Eropa Selatan yang menghasilkan karya mereka *Transition from Authoritarian Rule*. Karya ini secara sederhana menjelaskan "transisi" sebagai interval waktu antar satu rezim politik dan rezim politik yang lain. Secara lebih terinci, Juan J. Linz dan Alfred Stepan merumuskan batasan dari transisi demokrasi itu dengan definisi yang bisa diartikan sebagai berikut yaitu transisi dari pemerintahan non – demokratis menuju pemerintah demokratis merupakan sebuah proses yang kompleks dan melibatkan sejumlah tahapan. Pada kasus kontemporer seperti yang dijelaskan Sorensen bahwa permulaan proses ditandai dengan terjadinya krisis dan akhirnya perpecahan dalam tubuh rezim non – demokratis. Jika transisi menuju demokrasi diawali dengan kesadaran dari rezim otoriter bahwa mereka harus meninggalkan kursi kekuasaannya maka tahapan ini akan diakhiri dengan membentuk sebuah pemerintahan

baru berdasarkan pemilu yang bebas, hal ini tidak begitu jauh seperti yang dinyatakan Linz dan Stepan. Masih menurut Sorensen bahwa prosesnya tidak berakhir disitu, rezim yang baru biasanya menjadi demokrasi yang terbatas, lebih demokratis daripada pemerintahan sebelumnya, namun belum demokratis sepenuhnya.

Berdasarkan uraian diatas maka sesungguhnya kita dapat memahami bahwa proses transisi demokrasi itu mempunyai cakupan yang setidaknya terbagi menjadi dua tahap yaitu liberalisasi politik dan tahap demokratisasi. Keduanya dapat berlangsung bisa secara liberalisasi dulu kemudian berlanjut kedemokratisasi, bisa secara bersama – sama dan sekaligus diantara keduanya, atau juga suatu transisi tanpa adanya tahap demokratisasi sama sekali. Hal itu menurut pandangan O'Donnell dan Schmitter bahwa liberalisasi politik hanya mencakup perluasan serta perlindungan hak – hak dan kebebasan individu maupun kelompok dari kesewenangan negara atau pihak lain, tetapi hal itu bisa terjadi tanpa adanya perubahan struktur pemerintahan dan akuntabilitas penguasa terhadap rakyatnya, padahal demokratisasi harus mencakup perubahan struktur pemerintahan yang otoriter dan adanya proses pertanggungjawaban penguasa kepada rakyatnya yang sebelumnya tak ada. Karena itu proses transisi demokratisasi tidak selalu berakhir dengan dihasilkannya konsolidasi demokrasi. Jadi bisa saja transisi demokrasi berlangsung tetapi hanya berada pada tingkat liberalisasi politik tanpa diikuti oleh tahap demokratisasi yang bermuara pada suatu konsolidasi.

Sesuai dengan penjelasan di atas bahwa transisi dari pemerintahan non – demokratis menuju pemerintah demokratis merupakan sebuah proses yang kompleks dan melibatkan sejumlah tahapan, dalam tahapannya itu sendiri juga bisa timbul masalah – masalah yang menghambatnya. Oleh Huntington hal tersebut dikatakan sebagai masalah – masalah transisi yaitu bahwa masalah tersebut muncul secara langsung dari fenomena perubahan rezim dari otoritarianisme ke demokrasi.

Masalah ini meliputi hal – hal seperti memapankan sisitem konstitusi dan sisitem pemilihan baru, menyingkirkan para pejabat yang pro – otoritarianisme dan menggantikan mereka dengan pejabat yang demokratis, menghapus atau secara dratis mengubah badan – badan yang otoriter, mengubah sistem satu partai yang terdahulu, memisahkan hak milik, fungsi dan personalia partai dengan hak milik, fungsi, dan personalia pemerintah.

Lebih lanjut Huntington juga menyinggung dua masalah transisi yang penting dibanyak negeri yaitu masalah bagaimana memperlakukan pejabat otoriter yang telah secara kasar melanggar hak asasi manusia dan masalah bagaimana memperkecil keterlibatan militer dalam politik dan memantapkan suatu pola hubungan sipil - militer yang profesional. Selain itu ia juga menjelaskan masalah kontekstual. Masalah ini berasal dari watak masyarakat, perekonomian, budaya dan sejarahnya, serta dalam tataran tertentu bersifat *endemik* di negeri itu sendiri apapun bentuk pemerintahannya. Juga ada masalah – masalah umum yang sering terjadi di negeri – negeri demokrasi gelombang ketiga antara lain adalah pemberontakan, konflik komunal, antagonisme regional, kemiskinan, ketimpangan sosial ekonomi, inflasi, hutang luar negeri, dan laju pertumbuhan yang rendah. Hal tersebut sangat ditekankan untuk penyelesaiannya khususnya demi upaya untuk mencapai konsolidasi sisitem demokrasi yang baru.

d) Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat (Ni'matul Huda, 2006 : 76). Dalam hubungan antara negara hukum dan kedaulatan rakyat, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di negara yang notabene sebagai pelegitimasi kekuasaan pemerintah tetap harus mematuhi hukum yang secara legal formal hukum itu dibuat oleh pemerintah. Pemerintah sebagai legislator dalam konteks Indonesia yaitu DPR yang dibantu presiden dalam membuat peraturan yang jangkauan pengaturannya meliputi secara nasional, disisi lain pemerintah harus juga mematuhi peraturan tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan di negara ini baik tingkat pusat maupun daerah. Jadi pemerintah sebagai legislator yang salah satu tujuannya dalam menjalankan pemerintahan yaitu kesejahteraan rakyatnya disamping itu sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu dalam membuat aturan hukum juga harus sesuai dengan kehendak (aspirasi) rakyat, sehingga kedaulatan rakyat yang dijalankan pemerintah yang pelaksanaannya melalui aturan (hukum) saling keterkaitan keduanya demi kemajuan bangsa ini.

Begitu eratnya hubungan antar paham negara hukum dengan kerakyatan sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis. Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*, dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat (Ni'matul Huda, 2006 : 76 - 77).

Di negara – negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan

berdasarkan Undang – Undang kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum, terjadinya perkembangan tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya (Ni'matul Huda, 2006 : 77). Akibat dari penyerahan tugas dan wewenang yang diberikan kepada negara tersebut yaitu negara dalam praktek penyelenggaraan pemerintahannya mempunyai kebebasan yang luas dalam artian untuk menuju cita kemakmuran rakyatnya, dalam hal inilah arti penting adanya hukum dimana dalam konteks hubungan hukum dengan pemerintahan mempunyai misi untuk mencegah kesewenangan negara terhadap rakyatnya, karena sesuai ungkapan bahwa kekuasaan cenderung untuk korup maka kekuasaan negara yang besar dan luas tersebut harus sesuai dengan rambu – rambu hukum. Dalam artian hukum disini juga harus sesuai dengan kehendak rakyatnya, bukannya hukum untuk melegitimasi kekuasaan negara yang korup.

Salah satu asas dalam negara hukum adalah asas legalitas, yaitu bahwa tanpa adanya dasar aturan (Undang – Undang) yang mengatur lebih dulu tentang suatu hal maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tugas dan wewenangnya bahkan menyalahi aturan yang telah ada. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum, gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang – Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyatnya (Ni'matul Huda, 2006 : 78). Negara hukum sendiri menuntut agar penyelenggaraan negara oleh pemerintah harus didasarkan atas Undang – Undang sekaligus dengan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat yang tertuang dalam UUD. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham

kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar – pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif (Ni'matul Huda, 2006 : 78).

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh dari suatu badan/pejabat administrasi melalui *atributif* (*legislator*), baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, di Indonesia asas legalitas yang berupa *atributif* di tingkat pusat diperoleh dari MPR berupa UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah berupa Undang – Undang, sedangkan *atributif* yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintahan Daerah adalah peraturan daerah (Ni'matul Huda, 2006 : 79). Beberapa wewenang di atas berasal dari pembuat Undang – Undang asli yaitu wakil rakyat di parlemen dan dari sinilah penyerahan wewenang kepada badan/pejabat administrasi di praktek penyelenggaraan pemerintahan yang mana wewenang ini sah secara yuridis dan mengikat secara umum karena Undang – Undang tersebut telah disetujui oleh wakil rakyat.

Ada perbedaan pandangan tentang cita –cita kenegaraan dalam UUD 1945 di salah satu pihak menyatakan cita kenegaraan ini adalah kekeluargaan yang oleh Soepomo disebut Integralistik, sementara di pihak lain cita kenegaraan ini adalah demokrasi karena adanya jaminan HAM di dalam UUD 1945. Bila ingin meneliti apakah sebenarnya cita kenegaraan Indonesia tentunya kita harus mengetahui sejarah dari pembentukan dasar negara yang tertuang dalam Konstitusi yaitu UUD 1945.

2. Tinjauan Umum Tentang Pemilu Legislatif

Dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan yang demokrasi maka disitu terdapat sistem perwakilan rakyatnya yang duduk dipemerintahan, sehingga adanya sistem pemilihan umum sebagai jalan untuk mendapatkan para wakil rakyatnya tersebut juga harus diadakan. Dalam konteks pembahasan kali ini karena pembahasan yang dipilih penulis hanya lingkup sekitar pemilu legislatif maka akan dibahas tentang definisi – definisi dan sistem umum serta lainnya.

a) Pengertian Pemilu

Pasal 1 UU No. 10 Tahun 2008 menjelaskan bahwa Pemilihan Umum, selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di sisi yang lain menurut arti bahasa yang diambil dari *website* wikipedia Indonesia, pengertian dari Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu proses di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang disini beraneka-ragam, mulai dari Presiden, wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pada konteks yang lebih luas, Pemilu dapat juga berarti proses mengisi jabatan-jabatan seperti ketua OSIS atau ketua kelas, walaupun untuk ini kata 'pemilihan' lebih sering digunakan.

Dalam Pemilu, para pemilih dalam Pemilu juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan dimulai. Pemenang Pemilu ditentukan oleh aturan main atau sistem penentuan pemenang yang sebelumnya telah ditetapkan dan disetujui oleh para peserta, dan disosialisasikan ke para pemilih.

Dari kedua pengertian pemilu di paragraf atas bisa diambil kesimpulan bahwa pemilu merupakan suatu sarana atau cara yang dapat digunakan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam pemilu itu sendiri merupakan hak istimewa yang diperoleh oleh rakyat untuk menentukan para wakilnya yang dapat duduk di pemerintahan. Sesuai dengan pengertian dari demokrasi itu sendiri, bahwasannya melalui pemilu ini rakyatlah yang berdaulat di suatu negara yang memilih wakilnya untuk duduk di parlemen, para wakilnya ini juga berasal dari rakyat dan misi dari wakil rakyat ini adalah mengelola negara untuk mensejahterakan rakyat yang bernaung di dalam negara tersebut, sehingga sejalan dengan arti demokrasi yang berbunyi demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Masih menurut pengertian dari demokrasi tadi yang dihubungkan dengan pemilu sebagai suatu cara untuk menegakan demokrasi, dari sinilah banyak para ahli yang menyatakan bahwa pemilu yang berjalan dalam suatu negara merupakan inti dari demokrasi.

b) Sistem Pemilu Legislatif

Mengenai sistem pemilu, menurut Ramlan Surbakti mencatat ada empat aspek yang pasti akan secara signifikan berpengaruh di dalamnya. Empat aspek tersebut adalah lingkup daerah pemilihan dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan (*district magnitude*), formula yang digunakan untuk menentukan pihak pemenang kursi tersebut (*electoral formulae*), metode pemberian suara (*balloting*) dalam arti memilih partai atau kandidat dan secara kategorik ataupun ordinal, dan persyaratan peserta dan mekanisme seleksi calon (Hartoyo, 2004: 34).

Keempat aspek yang dicatat oleh Surbakti tersebut, kemudian terformulasi menjadi sebuah pola tertentu yang disebut sistem. Dalam literatur ilmu politik, terdapat sejumlah sistem pemilu yang pernah dan masih berlangsung di berbagai negara. Variasi modelnya bergantung pada

kondisi dan situasi negara untuk memilih sistem mana yang cocok dipakai. Di antara sejumlah sistem tersebut pada dasarnya hanya akan berkisar pada dua prinsip pokok. Dua prinsip pokok tersebut adalah yang pertama *single member constituency* atau sering disebut Sistem Distrik. Sistem ini pada prinsipnya bahwa dalam satu daerah pemilihan hanya diperbolehkan untuk memilih satu wakil saja. Sementara prinsip yang kedua adalah *multi member constituency* atau sering disebut sistem perwakilan berimbang atau *proportional representation* atau disederhanakan menjadi Sistem Proporsional. Pada sistem ini berlaku dalam satu daerah pemilihan dengan memilih banyak wakil.

Tentang Sistem Distrik, ahli sejarah ilmu politik mengakui bahwa sistem ini merupakan sistem pemilihan yang paling tua. Sistem ini juga diberlakukan atas dasar pertimbangan kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis disebut distrik dan mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Jadi sebuah negara dengan sejumlah wilayah geografisnya terbagi ke dalam sejumlah distrik, dengan begitu jumlah wakil rakyat dalam parlemen ditentukan oleh jumlah distrik yang ada. Hasil perhitungan suara dalam sistem ini ditentukan dengan menempatkan calon melalui suara terbanyak sebagai pemenang, sementara calon yang lain dengan perolehan suara yang lebih kecil dari pemenang berapapun jumlah calonnya dan sekecil apapun selisih suara dengan si pemenang akan tereliminasi. Contohnya bila dalam satu distrik jumlah keseluruhan suara ada 10.000, ada dua calon yang bersaing A dan B. Dalam penghitungan suara akhir si A mendapat 6000 suara dan B mendapat 4000 suara maka dengan begitu si A memperoleh kemenangan, sementara 4000 suara yang diperoleh B dianggap hilang. Sistem ini biasa dipakai di negara Inggris, Kanada, Amerika Serikat, India.

Menurut Miriam Budiarjo, ada beberapa kelemahan mendasar dari sistem distrik ini antara lain :

- (1) Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai – partai kecil dan golongan minoritas terlebih lagi jika golongan minoritas ini terpisah ke dalam distrik yang berbeda;
- (2) Sistem ini kurang representatif sebagai model pemilihan wakil rakyat, artinya penerapan sistem ini membawa dampak hilangnya sejumlah suara dari para pemilih calon yang kalah, sehingga terdapat sejumlah suara yang pada akhirnya tidak diperhitungkan sama sekali, bagi pihak yang kalah, besarnya suara yang hilang tersebut dianggap sebagai sesuatu yang tidak adil.

Di samping kelemahan tersebut ada juga sejumlah kelebihan dari sistem distrik ini antara lain :

- (1) Sistem ini menghendaki kecilnya distrik sehingga wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik. Pengenalan secara langsung itu tentunya akan membawa kedekatan antara calon terpilih sebagai wakil rakyat dengan rakyatnya sehingga calon terpilih tersebut akan lebih terdorong untuk memperjuangkan kepentingan distriknya. Kedudukan calon terpilih terhadap partainya akan lebih bebas karena model pemilihan ini lebih mengedepankan faktor personalitas dan kepribadian seseorang. Jadi harapan mengedepankan kepentingan rakyat di atas kepentingan partai akan lebih logis realisasinya;
- (2) Sistem ini akan lebih mendorong ke arah integrasi partai – partai politik. Hal ini disebabkan karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Hal ini akan mendorong partai untuk menyisihkan perbedaan dan lebih mengedepankan persatuan dan kerjasama. Sistem ini juga cenderung dapat mencegah munculnya partai baru dan membawa ke arah penyederhanaan partai tanpa paksaan;
- (3) Berkurangnya jumlah partai di satu sisi dan meningkatnya harmonisasi, persatuan serta kerjasama antar partai, dengan begitu

menjadi faktor mendasar dan signifikan bagi upaya penciptaan dan peningkatan stabilitas nasional dalam menjalankan roda pemerintahan;

(4) Sistem ini terkategori sebagai sistem yang sederhana dengan biaya yang relatif murah pada proses – proses penyelenggaraannya (Miriam Budihardjo, 1992 : 177 – 178).

Tentang Sistem Proporsional, sistem ini muncul salah satunya untuk menutupi kelemahan – kelemahan yang terdapat dalam Sistem Distrik. Gagasan pokok dalam sistem ini adalah bahwa jumlah kursi yang diperoleh suatu kelompok atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya. Dalam penerapannya sistem ini menghendaki ketentuan suatu perimbangan. Contohnya perimbangan 1 : 100.000, artinya bahwa sejumlah pemilih tertentu dalam hal ini 100.000 pemilih mempunyai satu wakil dalam parlemen. Jumlah total anggota parlemen ditentukan atas dasar perimbangan 1 : 100.000 itu. Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis administratif maka ia dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang juga besar, lebih besar dari distrik pada Sistem Distrik. Setiap daerah pemilihan, memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan tersebut, kemudian dibagi dengan bilangan pembagi yang bernilai satu kursi, yaitu sebesar 100.000 pemilih.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, sehingga tidak ada suara yang sia – sia atau hilang. Suara lebih yang diperoleh suatu kelompok atau partai dalam suatu daerah pemilihan dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh kelompok atau partai tersebut dalam daerah pemilihan lain, atau menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan di daerah pemilihan lain. Jadi jumlah suara yang lebih dan juga kurang untuk mendapatkan satu kursi disuatu daerah bisa saling

dibagi – bagikan ke daerah lain untuk bisa menambah perolehan suara yang kurang, guna memenuhi perolehan satu kursi di daerah lain tersebut.

Sistem proporsional sering juga dikombinasikan dengan prosedur lain seperti Sistem Daftar atau *List System*. Dalam kombinasi sistem ini setiap kelompok atau partai mengajukan satu daftar calon dan si pemilih memilih salah satu dari daftar calon tersebut. Sistem Proporsional sering digunakan di Belanda, Swedia, Belgia, dan juga Indonesia dalam beberapa kali pemilu.

Miriam menyebut beberapa kelemahan dari sistem Proporsional ini, antara lain adalah :

- (1) Sistem ini mempermudah timbulnya fragmentasi partai dan sekaligus sebagai pemicu munculnya partai – partai baru. Sistem ini tidak mengarah pada upaya integrasi dalam rangka menyatukan berbagai perbedaan yang ada dalam masyarakat, tetapi justru cenderung mempertajam perbedaan itu sehingga kurang terdorong untuk memanfaatkan persamaan – persamaan yang dimiliki. Pada prinsipnya sistem ini membuka peluang bagi terciptanya lebih banyak partai.
- (2) Wakil yang terpilih cenderung lebih merasa dirinya terkait dengan partai sehingga kurang memiliki loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya. Hal ini disebabkan karena sistem pemilihan semacam ini lebih menonjolkan peran partai lebih di atas peran pribadi. Sudah barang tentu akan memperkuat kedudukan partai dan sebaliknya melemahkan posisi rakyat.
- (3) Banyaknya partai akan menjadi faktor masalah yang mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil. Hal ini seringkali disebabkan sejumlah friksi atau perbedaan yang sulit disatukan antar partai itu sendiri dan pemerintahan yang terbentukpun juga berdasarkan koalisi antar dua partai atau lebih dengan membawa kepentingannya masing – masing.

Selain kelemahan sistem ini pun mempunyai kelebihan sendiri yaitu sistem ini bersifat representatif. Artinya setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara yang hilang. Kelompok minoritas dalam hal ini memungkinkan untuk menempatkan wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat. Masyarakat yang heterogen cenderung tertarik dengan sistem proporsional karena dianggap lebih menguntungkan semua golongan, termasuk kelompok minoritas (Miriam Budihardjo, 1992 : 178 – 180).

Perkembangan dewasa ini di dunia selain menerapkan dua sistem di atas juga ada yang menerapkan sistem gabungan diantara keduanya. Di satu sisi ada wakil rakyat yang merupakan perwakilan ruang (sistem proporsional) dan di sisi lain ada wakil rakyat yang merupakan perwakilan orang (sistem distrik). Ada wakil DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan juga ada wakil DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Dalam pemilu tahun 2004 di Indonesia menganut sistem campuran yang dipisahkan. Sistem ini tidak sepenuhnya sistem campuran, sebab sistem campuran murni berkaitan dengan pengambilan secara seimbang sebagian prinsip distrik dan sebagian prinsip proporsional untuk kemudian digabungkan. Salah satu contoh sistem campuran murni adalah prinsip asal domisili yang merupakan salah satu ciri dari sistem distrik yang dilekatkan dalam sistem proporsional. Sehingga dengan begitu terjadi proses penggabungan dua sistem antara distrik dan proporsional.

c) Sistem Perwakilan Rakyat

Sistem perwakilan rakyat sering juga disebut dengan sistem parlementer. Sistem ini yang akan menata keterwakilan penduduk dan sekaligus keterwakilan daerah. Parlemen dalam bentuknya sekarang awal mulanya bermula di Inggris pada penghujung abad ke – 12 dengan munculnya *Magnum Concilium* sebagai dewan kaum feodal. Ia dinamakan

parlemen karena sebagai wadah para baron dan tuan tanah untuk membahas segala sesuatu termasuk kesepakatan untuk meningkatkan kontribusi mereka bagi kerajaan. Sampai penghujung abad ke – 14 barulah parlemen dimanfaatkan oleh raja Inggris sebagai badan konsultasi untuk pembuatan Undang – undang. Lalu di awal abad ke – 15 parlemen berfungsi sebagai badan pembuat hukum, walaupun dari segi keanggotaannya lembaga tersebut belum sepenuhnya sebagai badan perwakilan rakyat. Parlemen yang sekaligus sebagai badan pembuat hukum dan badan perwakilan rakyat yang dibentuk lewat pemilihan, baru muncul pada abad ke – 18 di Inggris (Moch. Nurhasim, 2004 : 8).

Menurut literatur ilmu politik, setidaknya ada dua sistem yang pokok dalam pembahasan keterwakilan rakyat. Sistem ini adalah sistem Bikameral (dua majelis) dan sistem unikameral (satu majelis). Beberapa pertimbangan yang penting yang mendorong untuk menggunakan sistem bikameral adalah bahwa satu majelis dapat mengimbangi dan membatasi kekuasaan dari majelis lain. Kekhawatiran dari sistem satu majelis ini adalah peluangnya yang begitu besar untuk menyalahgunakan kekuasaan ketika situasi politik mempengaruhi untuk itu, sehingga perlu adanya majelis lain yang bisa digunakan untuk penyeimbang. Sistem bikameral menghendaki adanya majelis tambahan di luar satu majelis yang ada. Majelis tambahan ini juga mempunyai kewenangan tertentu yang terbagi dengan kewenangan yang dimiliki oleh majelis lainnya. Badan yang mewakili rakyat umumnya disebut Majelis Rendah (Lower House), sedangkan majelis lainnya disebut sebagai Majelis Tinggi (Upper House) atau senat.

Tentang Majelis Rendah yaitu pada majelis ini semua anggota biasanya terpilih melalui mekanisme pemilu, dan dianggap sebagai majelis terpenting, masa jabatan majelis ini juga sudah ditentukan. Wewenang majelis ini secara umum lebih besar, kecuali di Amerika Serikat. Wewenang ini tercermin baik di legislatif maupun di bidang pengawasan.

Di negara –negara yang memakai pemerintahan parlementer, majelis ini dapat menjatuhkan kabinet yang dipimpin eksekutif, seperti di Inggris dan India. Sementara dalam sistem yang menganut presidensial seperti di Amerika Serikat dan Filipina, majelis rendahnya tidak mempunyai wewenang ini.

Tentang Majelis Tinggi, sistem keanggotaannya dapat ditentukan atas bermacam – macam dasar, seperti turun temurun (Inggris), penunjukan (Inggris, Kanada), pemilihan (India, Amerika, Uni Soviet, Filipina). Majelis Tinggi di Inggris merupakan satu – satunya majelis dimana sebagian anggotanya berkedudukan turun – temurun, di samping itu ada juga anggota majelis tingginya yang dipilih. Masa jabatan anggota majelis tinggi secara umum lebih lama dari masa jabatan anggota majelis rendah, sehingga dalam perhitungan tertentu akan sangat mungkin komposisi dua majelis ini berlainan. Majelis tinggi dikuasai oleh satu partai tertentu sementara majelis rendah dikuasai oleh partai lain. Hal ini tentunya berpotensi menghambat kelancaran jalannya pemerintahan (Miriam Budihardjo, 1992 : 180 – 182).

Wakil – wakil rakyat dalam berbagai jenis penyebutannya seperti yang di atas tadi yang secara pokoknya mereka sebagai pemegang kekuasaan negara dibidang legislatif mempunyai fungsi membuat kebijaksanaan, dan aturan hukum, dengan tidak ketinggalan juga untuk mengontrol kekuasaan negara yang di pegang eksekutif. Di Indonesia sendiri kita menyebut wakil rakyat sebagai DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan ada juga DPD (Dewan Perwakilan Daerah) di tingkat pusat. Di tingkat daerah sendiri perwakilan rakyat bentuknya DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

d) Komponen Pemilu Legislatif

Dilihat dari peraturan pemilu tahun 2009 yang pengaturannya tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif baik

tingkat pusat maupun daerah dari situ kita bisa melihat mengenai hal pihak – pihak yang terkait secara langsung dengan pelaksanaan pemilu yang bisa kita sebut sebagai komponen – komponen yang terlibat dalam pemilu. Komponen tersebut terdiri dari yaitu peserta pemilu (parpol, perseorangan), pemilih, penyelenggara (KPU), pengawas (BAWASLU).

Tentang peserta pemilu legislatif baik yang terdiri dari perseorangan maupun parpol keduanya telah diatur dalam pasal 7 dan pasal 11 ayat 1 UU No. 10 tahun 2008. Peserta pemilu yang bentuknya parpol, hal ini diatur dalam pasal 7, yang mana parpol dalam mengikuti pemilu sebagai peserta mereka akan saling bersaing untuk mendapatkan dukungan dari pemilih untuk nantinya mengisi jabatan sebagai anggota – anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota. Penjelasan dari itu adalah parpol mengusung/mencalonkan kadernya (orang), yang mewakili parpol tersebut dalam pemilu untuk dipilih oleh pemilih, yang mana pemilih menggunakan hak pilihnya dengan mencontreng gambar parpol yang ada di kertas suara. Untuk persyaratan bagi partai agar bisa ikut serta dalam pemilu 2009 diatur di pasal 8 ayat 1 dan 2 UU No. 10 Tahun 2008, dari pengaturan inilah bahasan yang akan ditelaah oleh penulis tentang pengaturan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*. Mengenai peserta pemilu yang bentuknya perseorangan diatur dalam pasal 11 ayat 1 UU No. 10 Tahun 2008 yaitu mereka yang bersaing di pentas pemilu untuk bisa dipilih oleh pemilih dan bila mereka memenuhi target jumlah minimal suara dukungan, untuk duduk sebagai anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Di pasal 11 juga ditentukan syarat perseorangan untuk bisa maju sebagai peserta perseorangan tersebut.

Tentang pemilih dalam pemilu legislatif, aturan yang mengaturnya ada di pasal 1 poin ke 22, yang dimaksud pemilih dalam pemilu ini adalah warga negara Indonesia yang telah genap berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin. Mengenai pemilih ini yang tentunya WNI yang telah terdata dalam daftar pemilih oleh penyelenggara pemilu saja yang

mempunyai hak untuk memilih hal ini diatur dalam pasal 19 dan 20. Dalam hal pendataan daftar pemilih dilakukan pelaksanaannya oleh KPU. Mengenai persoalan WNI yang tak berdomisili di Indonesia dengan kata lain yang berada di luar negeri juga mempunyai hak pilih, kaitannya dengan penyelenggaraan pemungutan suara yang diselenggarakan KPU di luar negeri. Untuk menghindari persoalan pemilih yang tak terdaftar, KPU sendiri melakukan pemutakhiran data pemilih, hal ini lebih rinci diatur dalam pasal 34 UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif.

Penyelenggara pemilu dalam hal ini kewenangannya ada di tangan KPU (Komisi Pemilihan Umum). KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bersifat tetap, nasional dan mandiri seperti yang tercantum dalam pasal 1 poin 6 UU No. 10 Tahun 2008. penyelenggaran pemilu di lapangan dijalankan oleh PPK (Panitia Pemilihan Kecamatan) ditingkat kecamatan dan PPS (Panitia Pemungutan Suara) ditingkat desa/kelurahan, PPLN (Panitia Pemilihan Luar Negeri) untuk pemungutan suara yang dilakukan di luar negeri, hal ini secara berturutan diatur dalam pasal 1 poin 8, 9, 10. Tentang pengawas jalannya pemilu dilakukan oleh BAWASLU (Badan Pengawas Pemilu) hal ini diatur dalam pasal 1 poin 15. Penyelenggaraan pemilu dalam lapangan pengawasannya dilakukan oleh petugas lapangan yaitu PANWASLU (Panitia Pengawas Pemilu) yang dibentuk oleh BAWASLU. Panwaslu ini ada ditingkat provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, tentang hal ini diatur dalam pasal 1 poin 16, 17 UU No. 10 Tahun 2008 tentang pemilu legislatif.

e) Pengaturan *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold*

Pengaturan *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold* (untuk berikutnya sampai penulisan ini berakhir, hemat penulis akan menyingkat dengan ET dan PT) sebagai salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh parpol untuk dapat berpartisipasi dalam pemilu tahun 2009

sedikit berbeda dengan pemilu tahun 2004. Hal ini berkaitan secara langsung dengan upaya untuk menuju penyederhanaan jumlah partai, dan penyederhanaan ini untuk meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan nantinya bila para wakil rakyat yang notabnya kader parpol ini duduk di parlemen melakukan kerjanya tidak akan terlalu banyak perdebatan, karena seiring terlalu banyak unsur dari berbagai partai yang duduk di parlemen akan menimbulkan banyak juga kepentingan yang diusung, sehingga pada giliran nantinya akan mengganggu stabilitas pemerintahan.

Melihat penerapan PT merupakan langkah maju yang layak di coba. PT diyakini akan menjadikan proses penyederhanaan parpol di Indonesia berjalan efektif dan alamiah. Hal ini didasarkan pada pengalaman sejumlah negara, seperti Jerman, Italia dan Turki. ``Sebelumnya Jerman menerapkan *electoral treshold* (ET). Waktu itu penyederhanaan partai tidak berjalan dengan cepat, tapi setelah diterapkan PT prosesnya berjalan dengan baik (<http://www.pmb.or.id>). Jerman telah menerapkan PT ini sebesar 5% untuk tingkatan nasional sejak tahun 1953.

Dari artikel yang ditulis oleh Frank Cass yang membahas tentang penerapan sistem *electoral* yang diterapkan dalam sistem pemilu yang dianut oleh negara Jerman, kita bisa mendapatkan beberapa pembelajaran tentang pengaruh penerapan aturan pembatasan dalam sistem pemilunya. Di bawah ini bisa dilihat sedikit contoh tulisannya yaitu:

Dating from Duverger's seminal studies, two effects of electoral systems on party systems have been distinguished: the mechanical and the psychological effect. The mechanical effect of electoral systems is composed by two distinct phenomena: the distortive and the reductive effects. The psychological effect consists in the pressure exercised on electors not to 'waste' their votes, but to cast them for parties for which the votes would 'count' in determining

the victory of candidates, or in contributing to the quota of seats
This electoral behaviour, called in the literature 'strategic' or
'sophisticated' voting, aims to prevent the (reduce the chances of)
success of those parties or candidates which are less preferred by
theelector (<http://www.accessmylibrary.com>).

Dari artikel yang berbahasa Inggris di atas kita bisa mengartikannya kurang lebih seperti ini bahwa dari hasil penelitian, didapatkan ada dua efek yang mudah dikenali dari penerapan sistem *electoral* yang menimpa partai, yaitu efek secara otomatis dan mental yang khususnya menghinggapi para pemilih. Pengaruh secara otomatisnya adalah adanya efek perubahan dan pengurangan, sedangkan pengaruh mentalnya yaitu adanya tekanan bagi para pemilih yang mana suara mereka tak terbuang tetapi malah di lemparkan ke partai yang hasil suaranya akan dihitung untuk penentuan kemenangan calon legislatif atau untuk pemenuhan kuota bagi satu kursi di parlemen. Ciri pemilu ini telah dikenal di literature ilmiah sebagai pemilu yang rumit yang mempunyai tujuan untuk mengurangi kesempatan menang bagi partai atau calon legislatif yang kurang di dukung oleh pemilih.

Pengaturan ET di Indonesia sebagai aturan yang berkaitan dengan syarat jumlah minimal suara yang harus dicapai parpol pada pemilu yang terdahulu, yang akan menentukan parpol itu memenuhi syarat untuk bisa ikut kembali dipemilu berikutnya yaitu pemilu tahun 2009. Jadi jumlah minimal ET ini pada pemilu 2009 lebih banyak dengan mencapai angka 3%, yang pada pemilu tahun 2004 angkanya lebih rendah cuma mencapai 2,5% untuk di DPR, dan 3% untuk DPRD provinsi/kabupaten. Aturan ET di pemilu tahun 2004 diatur di Pasal 143 aturan peralihan, yang lebih mengherankan adalah aturan di Pasal 9 nya di situ jelas bahwa besaran ET 3% di DPR, 4% di DPRD namun yang berlaku dilapangan adalah aturan peralihannya, jadi kesimpulannya aturan ET di pemilu 2004 merupakan pasal yang bisa dinamakan pasal karet. Sementara itu besaran nilai

minimal PT ditentukan nilainya 2,5% suara sah yang harus diperoleh parpol secara nasional untuk bisa diikutkan dalam perolehan kursi di parlemen, aturan ini di UU pemilu terdahulu yaitu di UU no.12 tahun 2003 belum dicantumkan/tidak diatur.

Pengaturan ET pada pemilu yang akan datang ini diatur secara rinci di Pasal 315 UU no. 10 tahun 2008 yang bunyinya :

“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004”.

Dari bunyi pasal diatas dapat kita ambil kesimpulan bahwa persyaratan untuk parpol agar bisa ikut lagi dipemilu tahun 2009 jumlah kursi yang sekarang ini dimiliki di parlemen harus memenuhi angka minimal 3% kursi yang dipunyai di DPR dan minimal 4% kursi yang dipunyai di DPRD provinsi, kabupaten/kota seluruh Indonesia. Tentunya bila parpol tidak bisa memenuhi angka minimal tersebut maka secara otomatis parpol tersebut tak akan bisa jadi peserta dipemilu tahun 2009. Jadi aturan ET di UU no. 10 tahun 2008 dibuat untuk menentukan parpol apa saja yang dapat mengikuti pemilu tahun berikutnya yang biasanya dilakukan 5 tahun sekali. Kemungkinan yang terjadi bila ada parpol yang tak memenuhi standar minimal ini maka bisa saja parpol tersebut mengadakan koalisi dengan partai lainnya untuk membentuk partai baru sehingga bisa masuk lagi menjadi peserta pemilu tahun 2009 dengan tercatat sebagai parpol baru peserta pemilu. Cara lainnya parpol yang tak memenuhi angka minimal ini akan cukup dengan mengganti nama

parpolnya dengan begitu tercatat sebagai parpol baru, seperti yang terjadi pada parpol PK (Partai Keadilan) yang pada pemilu 2004 tak bisa ikut jadi peserta pemilu karena jumlah kursi yang dimiliki di parlemen dari hasil pemilu tahun 1999 tak memenuhi angka minimal ET yang diatur dalam UU pemilu untuk tahun 2004, yang mana akhirnya PK ini mengubah namanya menjadi PKS agar bisa ikut dipemilu tahun 2004 dengan tercatat sebagai partai baru.

Pengaturan PT pada pemilu yang telah dilaksanakan pada tanggal 9 bulan April tahun 2009, pengaturan lebih rincinya ada pada pasal 202 UU no. 10 tahun 2008 yang bunyinya :

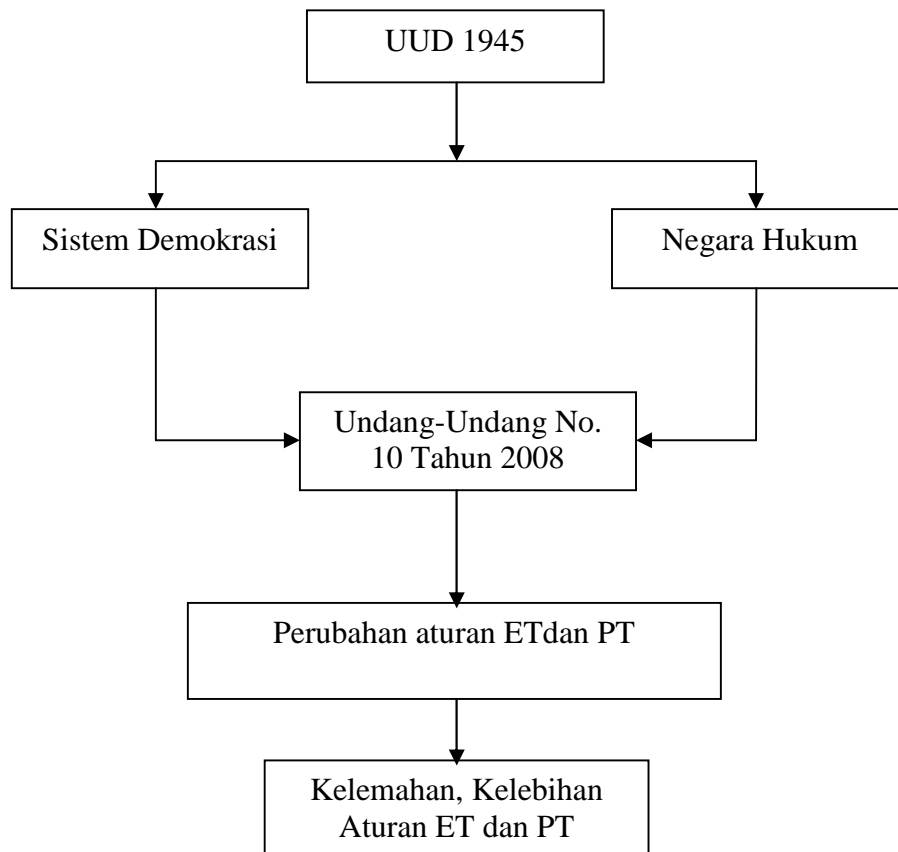
“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”.

Dari bunyi pasal di atas kita bisa mengambil kesimpulan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi oleh parpol peserta pemilu agar dapat ikut dalam perhitungan untuk mendapatkan 1 kursi di DPR, parpol tersebut harus mendapatkan minimal jumlah perolehan suara hasil pemilu legislatif sebesar 2,5% dari jumlah keseluruhan suara sah hasil pemilu secara nasional. Tentunya dengan hal ini maka mau tak mau parpol dalam perolehan jumlah suaranya harus memenuhi angka minimal dalam aturan PT tersebut, bila besaran nilai ini tak tercapai maka secara otomatis parpol tersebut tereliminasi dari perhitungan pembagian kursi yang ada di DPR, sehingga biarpun parpol itu mengikuti pemilu namun tetap sia – sia karena suara dari konstituennya terbuang dengan tak mendapatkan jatah satu kursi pun di DPR. Inilah salah satu efek samping dari aturan batas minimal apabila jumlah suara tak memenuhi maka suara dari konstituennya terbuang sia – sia, hal ini cenderung akan menimpa parpol kecil, baru yang belum begitu mempunyai basis masa yang banyak, kuat, merata. Tentunya hal ini tidak akan mudah terjadi bila parpol tersebut mempunyai basis

masa yang kuat, banyak, merata yang biasanya ini dimiliki oleh partai - partai besar yang juga sudah cukup lama keikutsertaannya dalam pemilu sebelumnya. Keadaan ini bisa diderita oleh parpol besar bila ada keadaan yang diluar kehendak misal parpol besar itu mengalami perpecahan intern yang pada giliran nantinya akan berpengaruh juga pada perolehan suara dipemilu, seperti yang sering terjadi akhir – akhir ini, contoh perpecahan yang sekarang dialami PKB dan PDI P, bisa saja efek samping dari aturan ini akan terjadi, karena tak ada yang tak mungkin dipentas politik.

A. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian hukum ini peneliti mempunyai kerangka/pola pikir seperti yang tertuang dalam bagan sebagai berikut :



Gambar 1 : Kerangka Pemikiran

Dari gambar kerangka pemikiran diatas penulis mempunyai alur berpikir untuk menelaah perumusan masalah yang telah diungkapkan diawal, dengan begitu akan didapatkan jawaban dari permasalahan – permasalahan yang diangkat penulis. Gambar kerangka berpikir diatas menunjukkan bahwasanya mengapa UUD 1945 ditaruh paling atas, karena itu merupakan aturan paling mendasar di Indonesia, yang menjelaskan juga bahwa negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum seperti yang tercantum di Pasal 1 ayat 2 Konstitusi kita. UUD 1945

sebagai *ground norm* dari berdirinya negara Indonesia mempunyai implikasi bahwa aturan – aturan yang dibuat setelah adanya UUD tersebut harus mendasarkan/menginduk pada aturan dasar negara tersebut. Aturan – aturan yang lahir di bawah UUD tersebut dibuat oleh parlemen yang ada di Indonesia sebagai pemegang kekuasaan legislatif, bentuk aturan tersebut diantaranya adalah UU.

Salah satu dari sekian banyaknya UU yang ada di Indonesia salah satunya adalah UU no. 10 tahun 2008. UU ini mengatur tentang penyelenggaraan pemilu di Indonesia yang akan dilaksanakan pada tahun 2009. Pengaturan pemilu ini sudah barang tentu dibuat oleh DPR yang dibantu oleh Presiden, dan diketahui juga bahwa para wakil rakyat tersebut dihasilkan dari proses demokrasi tentunya melalui proses apa yang dinamakan dengan pemilu itu sendiri. Pemilu yang diselenggarakan di Indonesia telah diadakan sejak tahun 1955 sampai sekarang, dari banyaknya pemilu yang telah dialami ini tentunya mempunyai dasar hukum atau payung hukum untuk penyelenggaraan pemilu, sehingga dimungkinkan adanya pergantian atau perubahan/penyempurnaan dari UU pemilu ini. Perubahan aturan pemilu tentunya niscaya terjadi pada penyelenggaraan pemilu – pemilu berikutnya, hal ini dilakukan untuk menyesuaikan aspek perkembangan dinamisme dimasyarakat Indonesia, apalagi di sisi politik yang sudah barang tentu pesat perkembangannya. Reaksi dari adanya perubahan yang dilakukan di UU politik ini tentunya akan menghasilkan tanggapan – tanggapan yang berbeda tentang perlu atau tidaknya perubahan tersebut karena mereka yang menanggapi ini mempunyai landasan, kepentingannya masing – masing.

Dari berbagai macam tanggapan seputar perubahan yang terjadi di UU pemilu yang sekarang ini, yang mana salah satu perubahan yang terjadi khususnya dalam aturan mengenai ET dan PT. Perubahan aturan ET dan PT ini memang terjadi, yang mana besaran nilai ET mengalami peningkatan lebih besar di banding dengan pengaturan ET di UU pemilu

sebelumnya. Kalau dilihat dari sejarah yang melatar belakangi perubahan besaran nilai ET ini adalah mengenai usulan salah satu partai yaitu PKB yang menganggap besaran ET untuk pemilu yang akan datang harus di perbesar jumlahnya, hal ini terkait alasan yang di sampaikan PKB bahwa sudah saatnya Indonesia menuju penyederhanaan jumlah partai yang ikut dalam pemilu. Alasan yang melatar belakangi penyederhanaan partai ini adalah memodernkan parpol dan membuat parpol dalam usaha mencari dukungan dari konstituennya lebih serius, dengan begitu legitimasi dari rakyat juga lebih dapat dipertanggungjawabkan. Pada giliran berikutnya kerja parlemen akan lebih efisien karena dengan penyederhanaan tersebut tak akan banyak lagi perdebatan yang diperpanjang karena bila ada banyak wakil parpol di parlemen tentunya banyak juga kepentingan yang dibawanya, sehingga mempengaruhi cara pengambilan keputusan yang tadinya mau menuju musyawarah mufakat tapi malah pake *voting* (pengambilan keputusan melalui suara terbanyak). Sebenarnya *voting* ini bukanlah tradisi demokrasi asli Indonesia, karena demokrasi kita sebenarnya berakar pada pengambilan suara dengan musyawarah menuju mufakat, hal inilah yang sebenarnya yang jadi inti pengambilan keputusan disistem demokrasi. Sementara itu pihak yang tidak sependapat dengan hal diatas menyatakan bahwa dengan menambah besaran nilai ET itu akan mematikan suara dari golongan yang lebih kecil (wakil partai kecil di parlemen), padahal suara mayoritas bukan berarti benar tapi justru suara dari golongan yang kecil inilah yang bisa menjadi alternatif untuk menyelesaikan suatu hal. Alasan keberatan yang lain adalah tidak terakomodasinya suara rakyat yang berasal dari luar jawa yang biasanya menyalurkan suaranya melalui partai – partai yang kecil tersebut. Alasan penolakan ini pada intinya tentang nasib partai – partai kecil yang tidak akan bisa ikut pemilu berikutnya karena kemungkinan untuk mencapai syarat besaran minimal angka ET ini tidak akan tercapai.

Perbedaan tanggapan juga ada pada seputar pengaturan PT dimana pihak yang setuju dengan adanya PT menganggap bahwa sudah saatnya mengupayakan terciptanya efektifitas kerja di parlemen yang salah satu caranya adalah dengan merasionalisasi jumlah perwakilan yang berasal dari parpol. Hal itu dilakukan dengan cara membuat persyaratan berupa nilai ambang batas yang harus dipenuhi oleh parpol dalam pemilu legislatif secara nasional yang besarnya mencapai 2,5% suara sah parpol di tingkat nasional, bila besaran nilai itu terpenuhi maka parpol tersebut akan bisa diikutkan dalam penghitungan kursi di parlemen, yang pada akhirnya nanti bisa mendapatkan jatah kursi di parlemen. Pihak-pihak yang tak setuju dengan pengaturan besaran PT sebesar 2,5% tentunya mempunyai alasan tertentu diantaranya adalah pengaturan PT itu akan mengakibatkan suara yang diperoleh oleh suatu parpol tertentu dalam pemilu yang bila jumlahnya tak mencapai 2,5% maka suaranya akan dianggap tak ada yang pada giliran berikutnya suara tersebut malah akan diserahkan ke parpol yang suara aslinya mencapai besaran angka PT tersebut. Bagi parpol peserta pemilu yang notabene masih baru tentunya pengaturan ini begitu sangat merugikan karena bisa dilihat bagi parpol baru tentunya tak mempunyai basis masa yang banyak, kuat, sehingga kemungkinannya kecil bagi parpol tersebut untuk bisa mencapai nilai PT, dan menurut mereka hal ini merupakan suatu pelanggaran terhadap hak bersuara karena mereka menganggap biar bagaimanapun kecilnya jumlah suara itu adalah merupakan suara aspirasi dari rakyat yang sudah seharusnya didengar karena dalam demokrasi tak mempermasalahkan besar kecilnya suara tapi kualitas suara tersebut yang hakikatnya merupakan aspirasi rakyat yang harus didengar.

Dari beberapa perbedaan tanggapan tentang perubahan aturan ET dan PT pada paragraf diatas itulah yang menarik untuk dikaji. Demokrasi sebagai sebuah sistem perwakilan rakyat, yang mana kekuasaan rakyat atas negara itu diwakilkan ke parlemennya, dan sebagian anggota parlemen ini

adalah orang – orang yang diusung oleh parpol sebagai kendaraan politiknya, bila ada aturan yang terlalu membatasi parpol untuk ikut pemilu maka secara tidak langsung juga membatasi keterwakilan rakyat, dengan tidak memberikan kesempatan terakomodasinya suara dari golongan minoritas yang pada hakekatnya juga merupakan rakyat yang masuk secara integral di dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia. Di sisi lain sistem demokrasi niscaya mengalami transformasi dari kekurangannya ke arah yang lebih efektif demi terjaganya stabilitas pemerintahan, maka dari dua kutub yang berlawanan inilah yang menarik untuk dicari formulasi *win – win solution* nya.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kerangka Acuan Dasar Analisis Undang-Undang No. 10 Tahun 2008

Pada pembahasan bab-bab yang terdahulu, sudah bisa diketahui dengan jelas uraian tentang latar belakang, landasan teori, serta kerangka pemikiran yang menjadi kerangka acuan dasar penulisan hukum ini, baik pada tinjauan sistem hukum, demokrasinya maupun tinjauan pemilu legislatifnya. Sesuai keyakinan secara ilmiah bahwa pandangan tentang demokrasi sebagai sistem yang dianggap ideal bagi sebagian besar bangsa dan negara saat ini di dunia, dihubungkan dengan keadaan riil demokrasi di Indonesia yang dalam sejarah perjalanan kehidupan politiknya khususnya menyangkut suksesi kepemimpinan kolektif atau yang lebih dikenal dengan pemilu anggota parlemen dijumpai berbagai pengalaman yang tak selalu sama dari kualitas pemilu yang dianggap paling demokrasi, sampai masa pemilu yang kualitasnya dipertanyakan. Sistem demokrasi yang dianut oleh Indonesia tentunya mempunyai konsekuensi dari pemerintahan di negeri ini untuk menerapkannya secara benar, konsekuen, bila sebaliknya yang diterapkan maka secara otomatis baik dalam waktu dekat maupun lambat-laun reaksi dari masyarakat yang dipengaruhi oleh era globalisasi karena arus informasi dari belahan dunia lain yang mengandung pembelajaran sistem demokrasi akan cepat mempengaruhi masyarakatnya untuk mendorong upaya pencapaian sistem demokrasi yang lebih ideal yang tentunya sesuai dengan karakteristik Indonesia.

Sudah diyakini secara umum bahwasannya demokrasi bukanlah merupakan sistem terbaik tapi paling tidak merupakan sistem yang tingkat keburukannya paling sedikit dari sistem pemerintahan lainnya misalkan saja dengan monarki yang tentunya sudah ketinggalan jaman dan tak sesuai dengan keadaan sebagian besar masyarakat di dunia, apalagi Indonesia negara dengan jumlah penduduk yang besar, banyak suku bangsa dan budaya serta daerah

yang luas tentunya tak akan mudah mengurus politik negara dengan sistem monarki. Demokrasi sebagai sistem yang dipilih Indonesia merupakan sistem politik yang menjadi alternatif yang paling mungkin ditawarkan untuk konteks politik negara saat ini, karena dengan demokrasi masalah-masalah keterwakilan yang sejalan dengan besarnya jumlah penduduk, dan wilayah akan lebih bisa teratasi.

Indonesia sebagai negara hukum yang bisa diketahui melalui konstitusinya mempunyai pemahaman bahwa kekuasaan politik dari negara tidak berdasarkan kekuasaan belaka tapi merupakan kekuasaan yang sesuai rambu-rambu peraturan yang ada dimana negara mendapatkan kekuasaan yang sebenarnya adalah titipan dari rakyatnya yang tentunya didelegasikan melalui parlemen dan eksekutif dengan media pemilu. Dari sistem hukum yang dianut Indonesia lebih mencirikan menganut sistem hukum eropa kontinental, hal ini berimplikasi pada sistem peradilan, peraturan ketatanegaraannya. Sistem hukum eropa kontinental dengan berbagai asas dan prinsip serta nilainya, otomatis mempengaruhi produk-produk hukum yang dihasilkan di Indonesia. Terkhususnya dalam hal proses pembuatan suatu produk hukum tentunya harus memenuhi apa yang disebut dengan nilai historis, sosiologis, filosofis. Sehubungan dengan hal di atas sesuai pembahasan yang diangkat penulis tentang peraturan hukum untuk pengaturan pemilu legislatif yang akan diselenggarakan pada tahun 2009 yaitu aturan UU No. 10 tahun 2008, sebagai suatu produk hukum tentunya harus memenuhi syarat baik dari nilai-nilai historis, sosiologis, filosofis.

UU No. 10 tahun 2008 yang notabennya sebagai produk hukum yang dihasilkan oleh kekuasaan negara di bidang legislatif seharusnya bisa menjadi salah satu parameter kualitas dari para anggota DPR di negeri ini. Kualitas ini terkait dengan posisi DPR sebagai wakil rakyat yang dahulunya sebelum duduk di parlemen merupakan anggota-anggota aktif di suatu partai. Sebagai anggota suatu partai sekaligus wakil rakyat dalam hubungannya dengan membuat suatu aturan hukum yang nantinya akan mengatur prosesi pemilu

yang tentunya melibatkan partai yang mengusung mereka sendiri maka dalam hubungan inilah di satu sisi mereka yang membuat aturan pemilu di sisi lain mereka juga yang akan saling bersaing dalam pemilu legislatif. Tentunya harapan dengan lahirnya UU pemilu ini merupakan suatu produk hukum yang bisa dikatakan adil karena dikhawatirkan adanya muatan di aturan tersebut yang menguntungkan kepentingan suatu golongan tertentu saja. Sesuai batasan dari penulisan ilmiah ini yang membahas tentang *electoral threshold* dan *parliamentary threshold* (untuk berikutnya demi mempermudah penulisan penulis menggunakan singkatan ET dan PT) sebagai salah satu aturan yang termaktub di aturan pemilu maka produk hukum UU No. 10 tahun 2008 diharapkan sebagai aturan yang adil bagi setiap pihak terkait, yang tentunya aturan tersebut secara nilai historis, sosiologis, filosofisnya terpenuhi dengan tujuan untuk mencapai cita keadilan yang diharapkan oleh rakyat Indonesia pada akhirnya.

UU No. 10 tahun 2009 dalam proses pembuatannya dengan memenuhi nilai historis dari suatu aturan bisa dilihat apakah aturan tersebut lahir dari suatu referensi sejarah di masa lalu untuk apa suatu peraturan tersebut dibuat yang tentunya untuk mengurangi kekurangan yang terdapat di aturan terdahulu sehingga dengan begitu aturan yang terbaru merupakan hasil formulasi pengalaman masa lalu yang ditunjukkan untuk membuat aturan yang lebih baik lagi di masa akan datang sebagaimana asas yang berbunyi *ius poenale* dan *ius poenendi* yang mempunyai hakikat peraturan yang sekarang sebagai referensi untuk peraturan yang akan datang guna menghasilkan peraturan yang lebih baik lagi. Ambil contoh pada upaya pembuatan aturan pemilu tahun 2009 yang mana pengaturan dua ambang batas di aturan tersebut sebenarnya dari sejarah pengesahannya dapat diketahui alasannya dimaksudkan untuk adanya upaya mengkompetitifkan parpol peserta pemilu tahun 2009 dengan mengadakan upaya penyederhanaan parpol peserta. Penyederhanaan ini sebagai akibat dari aturan adanya ET dan PT, aturan ET ini diatur dalam pasal 315 sedangkan PT diatur dalam pasal 202 UU No. 10 tahun 2008. Adanya

aturan yang intinya untuk penyederhanaan parpol peserta pemilu ini di dalam sejarah pembentukannya pada saat masih berupa RUU yang dibahas di DPR dalam pengusulan besaran persentasenya diusulkan oleh sebagian besar fraksi yang berasal dari parpol yang bisa dikatakan parpol besar. Harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas baik PT dan ET yang semakin meningkat dari pada aturan pemilu 2004 ini diharapkan akan adanya upaya dari para parpol kontestan pemilu 2009 lebih mengadakan usaha untuk menarik dukungan dari masyarakat, hal ini mutlak untuk diusahakan karena dukungan dari para konstituen tersebut yang dapat melegitimasi para caleg yang nantinya duduk di parlemen yang merupakan konsekuensi dalam kehidupan berdemokrasi dan merupakan hal yang harus dilakukan dalam persaingan pemilu tahun 2009 ini.

Dilihat dari sisi nilai sosiologisnya maka suatu aturan haruslah mengikuti perkembangan atau dinamisasi kehidupan masyarakatnya dengan begitu aturan diharapkan akan memenuhi rasa keadilan dari masyarakatnya yang seiring perkembangan jaman juga menuntut suatu keadilan yang dirasa sesuai dengan standart keadaan jamannya. Dilihat dari pemenuhan nilai filosofisnya suatu aturan maka produk hukum itu mengandung nilai-nilai filosofis yang sesuai dengan (*local wisdom*) nilai-nilai luhur/kebajikan yang hidup dan terpelihara ditengah-tengah kehidupan suatu bangsa. Norma atau nilai yang hidup dan dipelihara ditengah- tengah masyarakat Indonesia tentunya bila kita menilik ke filosofis kenegaraan kita yaitu apa yang dikenal dengan Pancasila. Pancasila sebagai sebuah rangkuman *local wisdom* mempunyai implikasi bahwa masyarakat Indonesia biarpun terdiri dari berbagi suku bangsa namun dengan perbedaan itu bangsa Indonesia mencoba untuk toleransi mengenai kenyataan bahwa kita mau tak mau harus menghormati adanya pluralisme kebangsaan yang ada secara sadar. Kenyataan pluralisme di Indonesia disikapi dengan jalan diberikannya tempat yang setara secara proporsional diantara perbedaan tersebut dipandang dari sisi hukum khususnya, karena dengan begitu gesekan-gesekan yang akan terjadi sebagai akibat perbedaan itu akan

terkurangi, ter-manage dengan *law enforcement* dari peraturan hukum yang ada, dengan catatan aturan hukum itu menampung hasil aspirasi hukum yang berasal dari unsur-unsur perbedaan tersebut. Penjelasan tadi merupakan ilustrasi dari aturan hukum yang dalam penulisan ini aturan pemilu, yang mana aturan hukum ini dibuat dari aspirasi hukum dari masyarakat/golongan yang pluralis dengan budayanya, idiologi, latar belakang, kepentingan dll, sehingga harapannya aturan hukum ini bisa diterima dalam penerapannya dengan memberikan keadilan yang proporsional sesuai kebutuhan bagi masing-masing pihak yang terkait dalam hal ini khususnya parpol. Pengaturan yang memenuhi syarat nilai diatas pada idealnya akan bisa menjadi aturan yang baik karena memenuhi harapan untuk apa peraturan tersebut dibuat, namun untuk persoalan praksis/penerapan dari suatu aturan masih merupakan hal yang terpisah untuk bisa dikatakan suatu peraturan tersebut bermanfaat.

Implementasi/penerapan dari suatu aturan hukum tentunya mempunyai ukuran untuk bisa dikatakan suatu aturan itu dijalankan diranah lapangannya dengan baik, dengan kata lain adanya hubungan yang harmonis antara *das sein* dan *das solen*-nya. Dalam penerapan suatu aturan hukum tentunya terkait erat dengan adanya para aparat penegak hukum yang akan melakukan *law enforcement*, serta sarana dan prasarana untuk mendukung penerapan hukum yang akan dilakukan oleh aparatnya. Dalam UU pemilu ini bisa diketahui bahwasanya aturan tersebut merupakan aturan utama yang akan menjadi payung hukum untuk pelaksanaan pemilu di Indonesia. Tentang KPU sebagai penyelenggara pemilu bisa dikatakan sebagai aparat yang akan berperan sebagai pengemban amanah UU No. 10 tahun 2008 tersebut.

KPU sebagai badan/aparat pengemban amanah UU pemilu tentunya harus diisi oleh anggota-anggota yang memenuhi kualifikasi untuk bisa mengadakan penyelenggaraan pemilu yang baik. Kualifikasi anggota KPU minimal pertama kali yang harus dimiliki adalah keprofesionalan kerja, kenetralan (bukan pengurus partai/simpatikan fanatik parpol), dan yang paling penting adalah moralnya, karena sehebat apapun keprofesionalan kerjanya kalau tak

diimbangi dengan moral yang baik maka bisa saja anggota KPU yang seharusnya pengadil dalam pemilu malah melakukan penyelewengan dalam kerjanya demi kepentingan diri sendiri maupun suatu golongan tertentu.

Dalam upaya pemenuhan sarana dan prasarana yang bisa mendukung penyelenggaraan pemilu menjadi terselenggara dengan baik, maka pemerintah sebagai pihak yang membiayai ketersediaan sarana dan prasarana diharapkan bisa memenuhi ketersediaan tersebut merata diseluruh daerah di Indonesia, karena sudah seharusnya rencana penganggaran untuk prosesi pemilu telah dianggarkan dalam APBN. Seharusnya KPU sebagai penyalur sarana dan prasarana pemilu seperti pencetakan kertas suara beserta peralatan lainnya seperti tinta bukti habis memilih, bisa mendistribusikannya dengan merata dan sesuai kebutuhan di daerah-daerah, tidak seperti yang terjadi di salah satu daerah di NTB yang saat ditulisnya tulisan ini logistik pemilu di daerah tersebut diperkirakan tak terpenuhi saat hari H pemungutan suara sehingga rencananya akan diadakan pemungutan suara susulan khusus di daerah tersebut, yang berarti hal ini menunjukkan kurangnya efektifitas dari kerja KPU.

Hal yang tak kalah pentingnya dari tugas KPU untuk pelaksanaan pemilu di lapangan adalah peraturan pelaksana untuk pemilu yang menginduk pada aturan UU No.10 tahun 2008 sebagai payung hukumnya. Aturan tersebut diantaranya peraturan KPU No. 36 tahun 2008 tentang surat suara calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota dan peraturan KPU No. 3 tahun 2009 yang diubah dengan Peraturan KPU No. 13 tahun 2009 tentang pedoman teknis pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara ditempat pemungutan suara dalam pemilu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota. Peraturan-peraturan yang dibuat KPU tersebut merupakan aturan yang peruntukannya lebih ditujukan sebagai aturan main yang mengatur dalam pelaksanaan teknis di lapangan yang tentunya substansi isinya sudah pasti aturan-aturan yang menyangkut persoalan-persoalan bersifat praktek yang menyentuh langsung ke lapangan. Tentunya

peraturan diatas harus dilaksanakan oleh KPU dan *stake holder* yang ada secara konsisten dan menjunjung nilai keadilan demi tercapainya pelaksanaan pemilu yang kondusif, namun bila sebaliknya peraturan tersebut tak dikawal secara konsisten misal tak maksimalnya dalam penindakan terhadap parpol yang melanggar peraturan dari KPU maka pada giliran nantinya dikhawatirkan peraturan yang selama ini telah dibuat hanya akan seperti macan kertas tak mempunyai kekuatan untuk bisa menindak pelanggaran aturan tersebut.

B. Analisis Pasal 315 Undang – Undang No. 10 Tahun 2008

Pengaturan ET pada pemilu tahun 2009 ini diatur secara rinci di Pasal 315 UU no. 10 tahun 2008 yang bunyinya :

“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004”.

Dari bunyi pasal diatas dapat diambil kesimpulan bahwa persyaratan untuk parpol agar bisa ikut lagi dipemilu tahun 2009 jumlah kursi yang sekarang ini dimiliki di parlemen harus memenuhi angka minimal 3% kursi yang dipunyai di DPR dan minimal 4% kursi yang dipunyai di DPRD provinsi, kabupaten/kota seluruh Indonesia. Tentunya bila parpol tidak bisa memenuhi angka minimal tersebut maka secara otomatis parpol tersebut tak akan bisa jadi peserta dipemilu tahun 2009. Jadi aturan ET di UU No. 10 tahun 2008 dibuat untuk menentukan parpol apa saja yang dapat mengikuti pemilu tahun berikutnya yang biasanya dilakukan 5 tahun sekali.

Dalam teori konstitusi tentang berlakunya suatu Undang – Undang haruslah berdasarkan secara yuridis adanya Undang – Undang tersebut terbuat dalam hal isi kandungan Pasalnya berdasarkan konstitusi/UUD negara tersebut. Konstitusi sebagai landasan idiil dari berbagai norma/aturan yang ada di dalam suatu negara/bangsa, merupakan suatu karya anak bangsa atau bisa kita sebut *founding father* yang berisikan nilai-nilai yuridis formal (tertulis), informal (tak tertulis) dimana nilai – nilai tersebut berasal dari budaya bangsa yang telah terbentuk dari perjalanan sejarah yang kemudian diyakini dan dilestarikan dalam pergaulan masyarakatnya dalam berbagai segi kehidupan yang berbentuk norma – norma yang berlaku dan dipatuhi secara sadar bukan hanya karena ditakuti karena ada sangsinya saja, yang merupakan suatu kesadaran hukum yang timbul dari suatu kenyataan akan pentingnya suatu aturan yang berlaku untuk mengatur kepentingan – kepentingan yang berbeda yang dimiliki oleh berbagai unsur perbedaan yang menjadi struktur dari masyarakatnya itu sendiri demi terciptanya keharmonisan diantaranya, untuk mencapai cita bersama, maupun tujuan dalam lingkup golongan pada khususnya, hal ini sesuai dengan berlakunya HAM dimana suatu HAM bisa terlaksana jika ada upaya saling pengurangan beberapa hak – hak yang melekat antar pribadi perseorangan pemilik HAM yang disebut dengan toleransi. Jadi dari itu kita bisa mengetahui sebelum dunia internasional berkoar – koar tentang HAM, bangsa Indonesia secara alaminya sesuai perjalanan sejarahnya telah menemukan hakikat dari HAM itu sendiri, cuman bila ada beberapa kenyataan dalam prakteknya yang menyatakan bangsa Indonesia dalam menangani masalah yang dideritanya melakukan pelanggaran HAM, hal itu sebenarnya hanya para oknumnya saja karena sesungguhnya bangsa yang besar adalah bangsa yang beradab yang bila menghadapi masalah maka diselesaikan dengan duduk bersama dalam lingkup perdamaian untuk menuju kepentingan bersama.

Kembali lagi ke persoalan konstitusi sebagai dasar dari pembuatan peraturan perundangan khususnya dalam hal ini peraturan pemilu yang khusus

dalam pembahasan sub bab ini terkait pengaturan Pasal 315 UU No. 10 tahun 2008. Bahwasannya peraturan pemilu ini melandaskan yuridis formalnya pada konstitusi yang terkait khusus dalam Pasal 22E UUD 1945 tentang pemilihan umum. Pengaturan yang lebih jelasnya ada di Pasal 22E ayat (2) yang bunyinya:

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dari bunyi pasal diatas bisa diketahui bahwa pengaturan yang terkait dengan peraturan pemilu anggota legislatif dalam memenuhi persyaratan suatu UU itu harus sesuai dengan konstitusinya telah terpenuhi. Sehubungan dengan selanjutnya maka apakah pengaturan ET dalam UU pemilu juga merupakan aturan yang sejalan dengan konstitusi ataukah malah merupakan aturan yang tak bersesuaian dengan semangat konstitusi dalam upaya untuk diadakannya suatu pemilu.

Sesuai amanat konstitusi untuk mengadakan sebuah pemilu di negeri ini sudah barang tentu aturan hukum yang lebih rinci tentang pengaturan pemilu haruslah dibuat karena dengan itu maka penyelenggaraan pemilu akan mempunyai aturan yang terinci tentang pelaksanaannya di lapangan. Undang – Undang No. 10 tahun 2008 sebagai aturan yang lebih rincinya tentang pelaksanaan pemilu di Indonesia, dalam peraturan tersebut mengandung di dalamnya beberapa pasal yang mengatur tentang ET dan PT yang maksudnya merupakan regulasi untuk mengadakan saringan masuk bagi para peserta pemilu khususnya parpol untuk bisa mengikuti prosesi pemilu hingga tahap pembagian kursi pada giliran nantinya di parlemen. Tentang pengaturan ET yang maksud adanya aturan tersebut untuk mensyaratkan adanya besaran nilai yang harus dipenuhi parpol untuk bisa menjadi peserta di pemilu tahun 2009. Besaran nilainya tersebut mencapai 3% kursi yang harus dimiliki oleh parpol di DPR hasil dari pemilu sebelumnya yaitu pemilu tahun 2004 dan memenuhi besaran jumlah kursi 4% yang duduk di DPRD yang tersebar minimal di ½

jumlah keseluruhan provinsi di Indonesia dan memenuhi besaran jumlah kursi 4% yang duduk di DPRD yang tersebar minimal di $\frac{1}{2}$ jumlah keseluruhan kabupaten/kota di Indonesia yang kesemuanya itu merupakan perolehan kursi yang diperoleh dari pemilu di tahun 2004 yang lalu. Jadi kesimpulannya bila ada parpol peserta yang pada pemilu tahun 2004 tak memenuhi besaran nilai yang diatur oleh peraturan pemilu sekarang maka secara otomatis parpol tersebut tak akan bisa ikut menjadi peserta dipemilu tahun 2009.

Melihat peraturan pemilu pada pemilu tahun 2004 sebenarnya aturan tentang ET ini telah diberlakukan khususnya dalam Pasal 143 aturan peralihan, yang besaran nilainya hanya mencapai 2,5% kursi untuk di DPR dan 3% kursi untuk di DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Melihat pelaksanaan aturan ET di pemilu tahun 2004 sebenarnya ada suatu hal yang perlu dicermati bahwasanya dalam peraturan pemilu tersebut khusus di Pasal 9 nya mengatur besaran nilai ET tersebut sejumlah 3% kursi untuk di DPR, dan 4% kursi yang harus dipenuhi parpol di DPRD provinsi dan kabupaten/kota, namun secara nyatanya aturan yang digunakan dalam praktek lapangannya adalah pasal di aturan peralihannya yang notabnya syarat besaran persentase kursinya lebih sedikit jumlahnya, jadi terkesan di aturan pemilu tahun 2004 adanya inkonsistensi dari aturan tersebut tentang peraturan ET sehingga dari hal ini bisa tercermin dalam proses pembuatan aturan tersebut yang tentunya dibuat oleh parlemen pada saat itu bahwasannya para anggota DPR tersebut tak mempunyai konsistensi untuk melaksanakan aturan di pasal 9 yang notabene dibuat terlebih dahulu dibanding aturan peralihannya, dari hal ini bisa disinyalir adanya deal politik tertentu untuk kepentingan suatu golongan. Pengalaman tersebut tentunya tak boleh terulang di pelaksanaan pemilu tahun 2009.

Melihat sejarah pembentukan peraturan ET yang ada di aturan pemilu terbaru kita bisa ketahui bahwasannya besaran nilai ET yang sekarang mencapai 3% untuk di DPR dan masing – masing 4% untuk DPRD I dan DPRD II tersebut dalam proses pembuatannya di DPR memang diwarnai

dengan tarik menarik kepentingan yang alot dan pertentangan antara anggota parlemen yang notabene mendukung untuk adanya peningkatan besaran nilai ET dengan anggota parlemen yang notabene tak mau adanya peningkatan nilai ET. Kubu anggota parlemen yang menginginkan adanya peningkatan memang berasal dari partai – partai besar yang alasan mereka menginginkan itu karena merasa bahwa partai mereka yang jumlah konstituennya lebih banyak tapi perolehan kursinya lebih sedikit di DPR dibanding partai yang jumlah konstituennya lebih kecil tapi mendapatkan kursi di DPR lebih banyak. Hal itu tak dapat terpisahkan dari pengaruh adanya sistem pemilu di Indonesia yang menggunakan sistem proporsional (pemilu di tahun 2004) yang condong lebih menguntungkan suara partai kecil, karena sekecil apapun suara yang diperoleh maka kemungkinan mendapatkan kursi di DPR tetap ada dan walaupun suara tersebut terfragmentasi atau terpecah banyak di daerah, hal itu malah disatu sisi lebih merugikan partai yang sebenarnya mendapatkan suara keseluruhan nasional yang lebih banyak namun karena suaranya cenderung tak terfragmentasi, tak menyebar ada di banyak daerah maka perolehan kursi tetap dihitung tergantung sedikitnya daerah sebarannya itu sehingga bila daerah sebaran suaranya sedikit maka begitu juga jumlah kursi yang didapatkan walau secara hitungan nasional tetap lebih banyak dari partai yang lebih kecil.

Jadi harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas baik PT dan ET yang semakin meningkat dari pada aturan pemilu 2004 dahulu diharapkan akan adanya upaya dari para parpol kontestan pemilu 2009 lebih mengadakan usaha untuk menarik dukungan dari masyarakat dan sesuai dengan hukum alam di pemilu bahwa partai yang kekurangan suara dari konstituen dan tak mencapai ambang batas maka dengan sendirinya pula akan tercipta jumlah kenggotaan di parlemen yang tak banyak berasal dari banyak parpol hal demikian tentu akan mengefektifkan kerja parlemen seiring berkurangnya fragmentasi kepentingan di parlemen dan anggota parlemen yang duduk tersebut mempunyai *electability* yang tinggi pula.

Akhirnya UU pemilu yang digodok di DPR tersebut yang pada saat pembahasannya mengalami banyak pertentangan, telah menjadi suatu aturan hukum yang telah disahkan berupa UU No. 10 tahun 2008 tentang pemilu anggota DPR, DPD, DPRD yang tentunya dilihat dari formalitas proses urutan pembahasan, pembuatannya sampai penandatanganan oleh Presiden telah benar adanya. Sesuai dengan aturan hukum yang ada maka bila suatu aturan hukum telah disahkan dan melalui proses pembentukan yang sesuai aturan maka sudah kewajiban dan konsekuensi adanya musyawarah mufakat pihak yang dahulunya menentang peningkatan nilai ET mau tak mau menjalankan keputusan dari musyawarah tersebut. Sebenarnya dari latar belakang proses pembuatan UU yang alot tersebut pada masa yang akan datang mempunyai potensi untuk tetap dipermasalahkan aturan tersebut, hal ini memang benar terjadi ketika pada saat – saat sekarang banyak pihak yang mengajukan *judicial review* terhadap UU pemilu tersebut ke MK, dan hal itu memang secara konstitusional dimungkinkan dan merupakan proses hukum yang benar adanya.

Menilik kembali aturan ET di UU No. 10 tahun 2008 sebenarnya bisa diketahui di dalam Pasal 315 dan pada aturan berikutnya yang masih ada hubungannya yaitu di Pasal 316 yang isinya pengaturan lebih jelasnya lagi tentang ET. Dari pasal yang terakhir tadi bisa diketahui bahwa ada poin – poin lagi dibawahnya sebagai pendukung/pelengkap yang dalam artian untuk jalan lain agar parpol yang tak memenuhi ET bisa tetap ikut pemilu dengan berbagai cara. Cara – cara tersebut diatur secara rinci yang ada di Pasal 316 bunyinya:

“Partai Politik Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan:

- a. bergabung dengan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan

nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau

- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau
- d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau
- e. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang ini”.

Pada perkembangan waktu yang terbaru kini dapat diketahui bahwa aturan yang tertulis diatas yaitu pada Pasal 316 telah diajukan pengujian aturan UU tersebut terhadap UUD 1945 (*judicial review*) yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Hasil dari pengujian terhadap aturan yang khususnya pada Pasal 316 huruf d tersebut menghasilkan keputusan MK yang hakikatnya bahwa Pasal 316 huruf d tak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Pengujian aturan tersebut dilakukan oleh beberapa parpol yaitu diantaranya PPD, PPIB, PNBK, Partai Patriot Pancasila, PBSD, PSI, Partai Merdeka. Parpol tersebut menganggap bahwa Pasal 316 huruf d pada intinya bertentangan dengan semangat penyederhanaan parpol yang sebenarnya merupakan salah satu misi yang dibawa oleh UU No. 10 tahun 2008, dan merupakan peraturan yang inkonsistensi dengan Pasal 315 nya karena walaupun tak memenuhi standar nilai ET tapi hanya dengan punya 1 kursi saja di DPR maka masih bisa ikut jadi peserta pemilu padahal sudah jelas ET mensyaratkan harus memenuhi 3% kursi di DPR yang kemudian dengan mudahnya aturan ET itu dianggap tak ada, maka ini bisa dikatakan tragedi pembuatan UU yang nyata.

Berdasarkan pandangan Syamsudin Haris, telah terjadi transaksi kepentingan atau pertukaran kepentingan di antara para politisi dengan membolehkan semua partai politik yang memperoleh kursi di DPR hasil Pemilu tahun 2004, meskipun gagal mencapai *electoral threshold* 3 persen, untuk langsung ikut Pemilu 2009. Syamsudin Haris menambahkan bahwa jika

transaksi kepentingan tersebut berorientasi jangka pendek, yakni semata-mata demi pembagian kekuasaan di antara partai-partai, tentu ini menjadi keprihatinan kita bersama di mana rakyat dan bangsa ini sudah lelah dengan perilaku para politisi partai yang terlalu sibuk “berpolitik” sehingga lupa dengan mandatnya memperjuangkan kepentingan rakyat (Putusan MK no. 12, 2008: 5). Dengan demikian bahwa bagi para Pemohon, Pasal 316 huruf d UU Nomor 10 Tahun 2008 terbukti dibuat hanya demi kepentingan partai-partai peserta Pemilu dan bukan untuk kepentingan rakyat banyak, hanya merupakan tukar guling antar kepentingan partai yang sekarang duduk di parlemen dan akibatnya mencederai demokrasi dan menimbulkan ketidakadilan. Akibatnya, adanya ketentuan Pasal 316 huruf d UU Nomor 10 Tahun 2008 telah melanggar prinsip-prinsip negara hukum.

Seperti yang dikatakan oleh Frans Magnis Suseno, negara hukum didasarkan pada suatu keinginan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hukum menjadi landasan dari segenap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus baik dan adil. Baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan. Ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum:

1. Kepastian hukum;
2. tuntutan perlakuan yang sama;
3. legitimasi demokratis, dan;
4. tuntutan akal budi (Frans Magnis Suseno, 1994: 295).

Bila kita melihat konklusi dari MK dalam putusannya seputar pengujian pasal 316 huruf d UU No. 10 tahun 2008 yang diantaranya bisa dicantumkan disini yaitu :

1. Bahwa Pasal 316 huruf d UU 10/2008 tidak jelas *ratio legis* dan konsistensinya sebagai pengaturan masa transisi dari prinsip *electoral*

threshold ke prinsip *parliamentary threshold* yang ingin diwujudkan melalui Pasal 202 UU 10/2008;

2. Bahwa Parpol-parpol Peserta Pemilu 2004, baik yang memenuhi ketentuan Pasal 316 huruf d UU 10/2008 maupun yang tidak memenuhi, sejatinya mempunyai kedudukan yang sama, yaitu sebagai Parpol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi *electoral threshold*, sebagaimana dimaksud baik oleh Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 maupun oleh Pasal 315 UU 10/2008;
3. Bahwa Pasal 316 huruf d UU 10/2008 merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama Parpol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU 10/2008;
4. Bahwa dengan demikian permohonan para Pemohon cukup beralasan, sehingga harus dikabulkan (Putusan MK no. 12, 2008: 129).

Dengan melihat isi dari putusan MK di atas bisa diketahui bahwasannya MK sebagai *the guardian of constitution* (lembaga penjaga konstitusi) yang mempunyai tugas dan kewenangan terkhusus dalam menangani masalah pengujian UU bisa dikatakan telah menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai dengan apa yang diharapkan oleh masyarakat banyak. Melalui keputusan yang mengabulkan permohonan uji materiil UU pemilu itu, kerja MK secara otomatis telah berdasarkan hukum yang ada karena keputusannya berdasarkan bukti yang memang benar adanya bahwa Pasal 136 huruf d memang mengandung inkonsistensi, inkonstitusional di dalamnya bila dihubungkan dengan aturan diatasnya dan malah justru sudah cenderung menjurus menghapus keberlakuan aturan ET nya sendiri. Tak pelak lagi aturan Pasal 136 huruf d memang secara yuridis formal harus dianggap tak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, dengan kata lain aturan kontroversial itu memang pantas untuk tak diberlakukan lagi.

Setelah menelaah Pasal 316 huruf d maka selanjutnya kita akan menelaah bunyi aturan di huruf lainnya tentunya masih terkhusus dalam Pasal 136 tersebut. Kita menelaah di bagian huruf a yaitu pada aturan itu tertera bagi partai yang tak bisa memenuhi/mencapai ambang batas sebesar 3% perolehan kursi di DPR dan masing – masing 4% untuk DPRD I, DPRD II, maka ada jalan lain untuk bisa tetap menjadi peserta pemilu ditahun 2009 melalui cara, partai yang tak mencapai ET bisa bergabung dengan partai lain yang perolehan kursinya mencapai ET. Hal ini tentunya akan ada beberapa konsekuensinya tersendiri untuk partai A yang tak mencapai ET, yaitu secara otomatis partai tersebut akan melebur dengan partai yang memenuhi ET (partai B) sehingga akibatnya nama partai A itu tak terpakai lagi karena menuruti nama partai B, pengurus partai tentunya juga akan berbeda tergantung kesepakatan pembagian kepengurusannya di internal partai, dan yang paling besar pengaruhnya yaitu konstituen partai A mau tak mau harus berubah haluan dengan menjadi pendukung partai B. Sehubungan hal yang terakhir tadi, sebenarnya dengan begitu akan ada banyak tercipta penggabungan – penggabungan partai yang akhirnya juga menjurus ke integrasi fragmentasi pemilih seiring pengurangan jumlah partai.

Penelaahan pada aturan Pasal 316 huruf b yaitu pada aturan tersebut telah jelas tercantum bahwasanya misal partai C tak lolos ET di sisi lain partai D juga sama keadaanya, maka jalan yang bisa ditempuh kedua partaitersebut adalah dengan cara menggabungkan diri mereka dengan melebur namun nama yang digunakan untuk menamai hasil penggabungan partai tersebut menggunakan salah satu nama dan lambang partai misal menggunakan nama dan lambang partai D saja. Catatan yang perlu diperhatikan dari penggunaan cara pada huruf b adalah penggabungan yang dilakukan harus memperhatikan apakah dari penggabungan partai tersebut jumlah dari kursi yang dihasilkan dari penggabungan tersebut memenuhi apa tidak memenuhi ambang batas besaran nilai ET, bila tidak maka percuma adanya penggabungan tersebut dengan tidak dapat meloloskan partai jadi peserta pemilu 2009.

Penelaahan pada aturan di Pasal 316 huruf c sebenarnya hampir sama dengan penjelasan di huruf b yaitu partai C dan D sama – sama tak memenuhi ambang batas ET yang berbeda adalah ketika terjadi penggabungan dua partai tersebut maka hasilnya adalah terbentuk parpol baru dengan nama dan lambang yang sama sekali baru dan beda dengan nama dan lambang kedua partai yang sebelum adanya penggabungan. Persamaan lainnya adalah memperhatikan apakah dengan adanya penggabungan tersebut jumlah kursi dari hasil penggabungan tadi memenuhi syarat minimal persentase besaran nilai ET apakah tidak.

1.Kelemahan Aturan ET

Penelaahan pada aturan di Pasal 316 huruf e yaitu pada aturan tersebut telah jelas tercantum bahwasannya untuk menentukan apakah parpol bisa jadi peserta pemilu 2009 walau dalam perolehan kursi hasil dari pemilu 2004 tak dapat memenuhi aturan ET terbaru maka ada jalan lain yang bisa ditempuh parpol yang tak lolos tersebut untuk bisa ikut pemilu 2009. Jalan lainnya bisa melalui lolos persyaratan verifikasi di KPU yang mana persyaratannya itu sudah diatur dalam Pasal 15 UU No. 10 tahun 2008 yang bunyinya:

“Dokumen persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (3) meliputi:

- a. Berita Negara Republik Indonesia yang memuat tanda terdaftar bahwa partai politik tersebut menjadi badan hukum;
- b. keputusan pengurus pusat partai politik tentang pengurus tingkat provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota;
- c. surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang kantor dan alamat tetap pengurus tingkat pusat, pengurus tingkat provinsi, dan pengurus tingkat kabupaten/kota;
- d. surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- e. surat keterangan tentang pendaftaran nama, lambang, dan tanda gambar partai politik dari Departemen; dan
- f. surat keterangan mengenai perolehan kursi partai politik di DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari KPU.”

Sebenarnya di Pasal 15 merupakan syarat – syarat yang harus dipenuhi oleh parpol khusus pada fase pendaftaran parpol ke KPU untuk bisa memperoleh ijin sebagai peserta pemilu bila verifikasi persyaratannya terpenuhi tentunya.

Sedangkan pada Pasal 8 nya di sini ada beberapa ketentuan bagi parpol yang bisa jadi peserta pemilu harus memenuhi persyaratan:

- a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
- b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf b dan huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
- f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan sebagaimana pada huruf b dan huruf c; dan
- g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU.

Dari kedua aturan pasal diatas kita harus cermat dalam melihat penggunaan kedua pasal diatas karena menyangkut konsekuensi hukum dari kedua nya. Kalau kita cermati pasal 8 nya tentang persyaratan bagi parpol yang bisa jadi peserta pemilu di sini maksudnya adalah syarat-syarat bukan pada saat parpol mau mengadakan verifikasi di KPU, jadi dengan melihat aturan di pasal 8 kita bisa mengambil kesimpulan bahwa aturan yang tercantum di Pasal 316 huruf e itu berhubungan langsung dengan Pasal 15

huruf f yaitu parpol yang dapat lolos saat pendaftaran terus diikuti verifikasi KPU adalah parpol yang mencantumkan jumlah kursi DPR, DPRD I, DPRD II nya itu mencapai angka minimal ET, sedangkan aturan di Pasal 8 nya itu tak berhubungan langsung (pengaturan tersendiri) dengan Pasal 316 huruf e sehingga bisa diambil pengertian bagi parpol yang baru terbentuk dan tentunya belum punya kursi di DPR, DPRD I, DPRD II karena belum ikut pemilu sebelumnya bisa ikut pendaftaran lalu diverifikasi KPU sehingga dapat lolos tanpa mencantumkan jumlah kursi di parlemen karena jelas belum pernah ikut pemilu sebelumnya. Intinya ET hanya diberlakukan pada parpol yang ingin jadi peserta pemilu lagi, sedangkan untuk parpol baru tak pernah ikut pemilu sebelumnya otomatis tak kena ET. Dari hal yang dijelaskan tadi sebenarnya akan terdapat celah yang bisa digunakan secara tak bertanggung jawab untuk menghindari ET yaitu dengan cara parpol yang sebenarnya tak lolos ET tak akan menggunakan pengecualian yang ada di Pasal 316 huruf a, b, c, tapi malah mendirikan parpol baru yang sebenarnya orang-orang parpol tak lolos ET itulah yang mendirikan parpol baru tersebut, jadi akibatnya semangat adanya ET untuk menyederhanakan parpol tak akan berjalan 100% karena celah tersebut dengan masih adanya kemungkinan, banyaknya jumlah parpol peserta baru yang ikut pemilu, padahal demokrasi di dunia moderen tak mensyaratkan adanya jumlah parpol yang banyak ikut pemilu, dimana idealnya jumlah partai yang ikut pemilu menurut para ahli sekitar 10 an partai dalam satu negara.

2. Kelebihan Aturan ET

Dampak dari aturan ET ini seiring juga dengan harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas ET yang semakin meningkat dari pada aturan pemilu 2004 dahulu, yaitu diharapkan akan adanya penyederhanaan jumlah parpol yang akan jadi peserta pemilu tahun 2009 sehingga pada giliran nantinya ada upaya dari para parpol kontestan pemilu 2009 lebih mengadakan usaha untuk menarik dukungan dari masyarakat sehingga legitimasi dari rakyat juga tinggi. Tak kalah penting lagi

dengan adanya aturan ET maka fragmentasi anggota parlemen juga akan berkurang seiring berkurangnya jumlah parpol peserta pemilu, sehingga asumsinya kerja parlemen juga akan lebih efektif dengan lebih cepat mencapai konsensus, karena sedikitnya kepentingan yang bermain di parlemen.

ET sebagai salah satu aturan yang ada di dalam Undang-Undang No. 10 tahun 2008 yang dihasilkan dari kebijakan yang dikeluarkan oleh parlemen dimana dengan keluarnya peraturan tersebut tentang ambang batas yang harus dipenuhi bagi parpol yang bisa ikut lagi dalam pemilu tahun 2009 dan bila peraturan itu mengandung beberapa kelemahan dan kelebihan tentunya hal itu merupakan keniscayaan karena itu hanya buatan manusia yang tak lepas dari kepentingan tertentu, dengan adanya begitu sudah seharusnya aturan ini dijalankan dengan penuh tanggung jawab, sesuai aturan, menjunjung nilai keadilan oleh aparat yang berwenang terkait hal ini, karena hukum dibuat untuk menuju cita keadilan bukannya malah untuk dimanfaatkan untuk melakukan pelanggaran hukumnya itu sendiri. Hasil dari legislasi parlemen yang terbentuk dalam UU pemilu tersebut pada hakikatnya tidak untuk mematikan perkembangan kehidupan demokrasi sehubungan dengan upaya penyederhanaan partai yang diemban aturan ET tersebut sehingga tak patut bila aturan ET merupakan suatu pembatasan tapi hanya merupakan aturan main yang niscaya diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu demi mendapatkan pada nantinya pemilu-pemilu yang lebih baik lagi di masa yang akan datang.

C. Analisis Pasal 202 Undang – Undang No. 10 Tahun 2008

Pengaturan PT pada pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 9 bulan April tahun 2009, pengaturan lebih rincinya ada pada pasal 202 UU no. 10 tahun 2008 yang bunyinya :

- “(1) Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR;
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.”

Dari bunyi pasal di atas kita bisa mengambil kesimpulan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi oleh parpol peserta pemilu agar dapat ikut dalam perhitungan untuk mendapatkan 1 kursi di DPR, parpol tersebut harus mendapatkan minimal jumlah perolehan suara hasil pemilu legislatif sebesar 2,5% dari jumlah keseluruhan suara sah hasil pemilu secara nasional. Tentunya dengan hal ini maka mau tak mau parpol dalam perolehan jumlah suaranya harus memenuhi angka minimal dalam aturan PT tersebut, bila besaran nilai ini tak tercapai maka secara otomatis parpol tersebut tereliminasi dari perhitungan pembagian kursi yang ada di DPR, sehingga biarpun parpol itu mengikuti pemilu namun tetap sia – sia karena suara dari konstituennya terbuang dengan tak mendapatkan jatah satu kursi pun di DPR.

Dalam teori konstitusi tentang berlakunya suatu Undang – Undang haruslah berdasarkan secara yuridis adanya Undang – Undang tersebut terbuat dalam hal isi kandungan aturan-aturannya berdasarkan konstitusi/UUD negara tersebut. Konstitusi sebagai landasan idiil dari berbagai norma/aturan yang ada di dalam suatu negara/bangsa, merupakan suatu karya anak bangsa atau bisa kita sebut *founding father* yang berisikan nilai-nilai yuridis formal (tertulis), informal (tak tertulis) dimana nilai – nilai tersebut berasal dari budaya bangsa yang telah terbentuk dari perjalanan sejarah yang kemudian diyakini dan dilestarikan dalam pergaulan masyarakatnya dalam berbagai segi kehidupan

yang berbentuk norma – norma yang berlaku dan dipatuhi secara sadar bukan hanya karena ditakuti karena ada sangsinya saja, yang merupakan suatu kesadaran hukum yang timbul dari suatu kenyataan akan pentingnya suatu aturan yang berlaku untuk mengatur kepentingan – kepentingan yang berbeda yang dimiliki oleh berbagai unsur perbedaan yang menjadi struktur dari masyarakatnya itu sendiri demi terciptanya keharmonisan diantaranya.

Tentang persoalan konstitusi sebagai dasar dari pembuatan peraturan perundangan khususnya dalam hal ini peraturan pemilu yang khusus dalam pembahasan sub bab ini terkait pengaturan Pasal 202 UU No. 10 tahun 2008. Bahwasannya peraturan pemilu ini melandaskan yuridis formalnya pada konstitusi yang terkait khusus dalam Pasal 22E UUD 1945 tentang pemilihan umum. Pengaturan yang lebih jelasnya ada di Pasal 22E ayat (2) yang bunyinya:

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Dari bunyi pasal diatas bisa diketahui bahwa pengaturan yang terkait dengan peraturan pemilu anggota legislatif dalam memenuhi persyaratan suatu UU itu harus sesuai dengan konstitusinya telah terpenuhi. Sehubungan dengan selanjutnya maka apakah pengaturan PT dalam UU pemilu juga merupakan aturan yang sejalan dengan konstitusi ataukah malah merupakan aturan yang tak bersesuaian dengan semangat konstitusi dalam upaya untuk diadakannya suatu pemilu.

Sesuai amanat konstitusi untuk mengadakan sebuah pemilu di negeri ini sudah barang tentu aturan hukum yang lebih rinci tentang pengaturan pemilu haruslah dibuat karena dengan itu maka penyelenggaraan pemilu akan mempunyai aturan yang terinci tentang pelaksanaannya di lapangan. Undang – Undang No. 10 tahun 2008 sebagai aturan yang lebih rincinya tentang pelaksanaan pemilu di Indonesia, dalam peraturan tersebut mengandung di dalamnya beberapa pasal yang mengatur tentang PT pada intinya, yang

maksudnya merupakan regulasi untuk pembagian kursi di parlemen atau DPR, tentunya setelah selesainya prosesi pemungutan suara dan penghitungan perolehan suara sah dari KPU bagi masing-masing partai.

Melihat sejarah pembentukan peraturan PT yang ada di aturan pemilu terbaru, kita bisa ketahui bahwasannya besaran nilai PT yang mencapai 2,5% merupakan suatu terobosan terbaru dari pengaturan pemilu di negeri ini. Terobosan terbaru tentang pengaturan PT ini tujuan yang ingin dicapai oleh pembuat UU intinya masih seputar upaya penyederhanaan jumlah partai yang ikut pemilu yang lebih ditujukan lagi melalui penyederhanaan jumlah perwakilan dari partai yang akan duduk di parlemen. Penyederhanaan dalam PT ada perbedaan inti dengan aturan ET yaitu dalam hal ketika suara dari perolehan partai dalam pemilu telah dihitung secara nasional yang kemudian dapat diketahui apakah beberapa partai peserta pemilu itu memperoleh suara sah nasional dan yang lainnya tidak. Konsekuensi bagi parpol yang memenuhi minimal persentase suara sah nasional sebesar 2,5% adalah mereka dapat mengikuti perhitungan dalam pembagian kursi khusus di DPR yang perolehan suaranya dari masing-masing daerah pemilihannya, sedangkan untuk kursi DPRD I, DPRD II sesuai aturan di ayat (2) maka tak ada perhitungan PT untuk hal itu.

1. Kelemahan Aturan PT

Upaya penyederhanaan melalui sistem aturan PT sebenarnya sejauh ini telah terbukti efektif dengan keberhasilan yang bisa kita ketahui di negara Jerman. Jerman menerapkan aturan PT sebesar 5% untuk tingkatan nasional sejak tahun 1953 yang dampak-dampaknya bisa ketahui dari tinjauan pustaka bahwa dua efek yang mudah dikenali dari penerapan sistem *electoral* yang menimpa partai, yaitu efek secara otomatis dan mental yang khususnya menghinggapi para pemilih. Pengaruh secara otomatisnya adalah adanya efek perubahan dan pengurangan, sedangkan pengaruh mentalnya/psikologisnya yaitu adanya tekanan bagi para pemilih yang mana suara mereka tak terbuang

tetapi malah di lemparkan ke partai yang hasil suaranya akan dihitung untuk penentuan kemenangan calon legislatif atau untuk pemenuhan kuota bagi satu kursi di parlemen. Ciri pemilu ini telah dikenal di literatur ilmiah sebagai pemilu yang rumit yang mempunyai tujuan untuk mengurangi kesempatan menang bagi partai atau calon legislatif yang kurang di dukung oleh pemilih.

Bila kita melihat peraturan teknisnya di Pasal 205 khusus ayat (5) yang menyatakan intinya tentang cara – cara penghitungan hasil suara sah parpol yang lolos PT untuk mendapatkan kursi di DPR (560 kursi) dengan 77 dapil, di situ bisa diketahui bahwa bila ada sisa suara yang belum habis terbagi dengan kursi yang pada penghitungan tahap keduanya maka diadakan penghitungan tahap ketiga. Penghitungan tahap ketiga ini dilakukan dengan menarik sisa suara yang belum habis terbagi dalam perhitungan tahap kedua ke provinsi, dengan begitu kita bisa mengetahui bahwa sisa suara yang ditarik ke provinsi itu sebenarnya merupakan suara konstituen dari beberapa dapil (daerah pemilihan) yang berbeda walau dalam satu provinsi, dengan berbedanya dapil maka berbeda pula individu caleg yang diusung, konstituen di dapil tertentu sesungguhnya memilih caleg yang notabene dari dapil itu pula sehingga kemungkinan yang pasti terjadi bila suara ditarik ke provinsi maka suara itu dimanfaatkan untuk mengusung caleg daerah lain (percampuran suara), kesimpulannya dengan suara ditarik ke provinsi maka sama saja aspirasi rakyat sesungguhnya dikebiri dengan malah menggunakan suara mereka untuk mengusung caleg yang sebenarnya tak mereka pilih, sehingga sia-sia jadinya dengan mencontreng nama caleg yang berasal dari daerah mereka sendiri kalau kemudian suaranya itu malah digunakan untuk menyokong perolehan suara caleg lain biarpun satu partai, dengan demikian sistem proporsional terbuka sebenarnya tak berlaku lagi disini malah tertutup yang diberlakukan. Melihat putusan MK yang menyatakan tidak ada lagi kekuatan hukum yang mengikat pada Pasal 214 Undang-Undang No. 10 tahun 2008 (Putusan MK no.22-24, 2008: 108) bila dihubungkan dengan cara – cara perhitungan kursi di DPR yang dijelaskan tadi maka hasilnya caleg yang akan

mendapatkan kursi dengan suara terbanyak (pengganti aturan pasal 214) mereka itulah yang akan berpeluang mendapatkan kursi di DPR sehingga tambah jelaslah suara – suara yang sebenarnya bagi caleg lain tapi karena ditarik ke provinsi maka digunakan bagi caleg tertentu yang notabene mendapat suara yang lebih banyak.

Sebenarnya ada pengaruh lain dari hasil putusan judicial review Pasal 214 yang mempengaruhi langsung pada Pasal 55 ayat (2). Pasal terakhir ini intinya mengatur tentang *affirmative action* bagi pemenuhan caleg perempuan oleh parpol sebesar 30%. Ada *dissenting opinion* dari satu hakim MK menurutnya “terdapat kontradiktif dalam putusan ini,” kata Maria. Menurutnya, di satu sisi MK mendukung adanya *affirmative action* bagi perempuan, namun di sisi lain MK seakan menafikannya dengan menganut sistem suara terbanyak. Karena, *affirmative action* dalam Pasal 55 ayat (2) itu dianggap sia-sia bila sistem penetapan caleg menggunakan suara terbanyak. “Tujuan tindakan *affirmative* adalah mendorong jumlah perempuan lebih banyak di parlemen. Sehingga menggantinya dengan 'suara terbanyak' adalah identik dengan menafikan tindakan *affirmative* tersebut,” jelas Maria (<http://hukumonline.com>). Ada tanggapan tentang perbedaan pendapat terhadap hasil pengujian materiil Pasal 124 itu. Bahwa ada yang mengatakan *affirmative action* terhadap perempuan itu malah merupakan suatu tindakan diskriminatif terhadap perempuan, karena dengan itu menunjukkan ada perbedaan perlakuan pada caleg perempuan yang mana majunya mereka di caleg hanya digunakan untuk memenuhi kuota dengan tak memperhatikan kualitas sebenarnya mereka sebagai caleg dan tak memperhatikan elektabilitas dari para caleg tersebut dengan kewajiban bagi parpol untuk mengajukan caleg perempuan 1: 3 ke parlemen. Artinya dari tiga orang caleg harus ada 1 caleg perempuan di dalamnya sehingga pada nantinya jika ada 3 orang caleg laki-laki yang sebenarnya dapat kursi DPR namun dengan aturan itu maka mau tak mau salah satu caleg laki-laki tersebut harus menyerahkan haknya ke 1 caleg perempuan, dari sini bila hal ini memang terjadi nantinya bisa dilihat bahwa caleg perempuan hanya sebagai pelengkap

saja tanpa melihat sebenarnya elektabilitas/legitimasi terhadap mereka. Tentunya MK dengan berbagai alasan hukum tetap mempertahankan putusan mereka dengan MK berpendapat lain. Arsyad menjelaskan tindakan itu merupakan *affirmative action* (tindakan sementara) bagi perempuan di bidang politik. Tindakan ini juga telah dilakukan di berbagai negara dengan menerapkan adanya kewajiban partai politik untuk menyertakan calon anggota legislatif dari perempuan. Dasar dari tindakan sementara ini adalah Konvensi Perempuan Sedunia Tahun 1995 di Beijing, Cina. *Affirmative action* merupakan tindakan yang memberi kesempatan bagi perempuan demi terbentuknya kesetaraan gender dalam lapangan peran yang sama. “Pasal 55 ayat (2) tidak bertentangan dengan konstitusi,” kata Arsyad. Ia menjelaskan pemberlakuan berbeda itu bukan merupakan bentuk diskriminasi melainkan harus dimaknai untuk meletakkan secara adil yang selama ini ternyata tidak memberlakukan kaum perempuan secara tidak adil (<http://hukumonline.com>).

Hal – hal yang dijelaskan tadi itulah salah satunya yang menjadi alasan bagi parpol baru, kecil yang belum percaya diri dapat lolos PT karena basis massa yang belum banyak, kuat dan merata untuk mengajukan *judicial review* aturan PT di Undang-Undang No. 10 tahun 2008 itu. Kenyataannya beberapa bulan yang lalu telah ada upaya pengujian ini dan akhirnya telah mendapatkan keputusannya. Pengujian materiil terhadap aturan PT di Pasal 202 ayat (1) yang tentunya dengan diikuti juga penelaahan aturan-aturan lain sebagai pendukungnya dan pengaturan teknisnya telah dilakukan oleh MK, yang pada intinya pihak pemohon dan DPR, serta pemerintah dalam persidangan di MK telah mempunyai pandangan beserta alasan-alasannya sendiri.

Alasan permohonan disertai landasan formal dari para pemohon intinya:

- a) Ambang batas 2,5 % (dua koma lima perseratus) bertentangan dengan Putusan Mahkamah Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tertanggal 23 Desember 2008, sebab dengan ditetapkannya ambang batas, calon anggota legislatif di suatu Dapil akan tidak terpilih karena secara nasional partai politiknya tidak lolos ambang batas 2,5 % (dua koma lima perseratus), meskipun di

Dapilnya perolehan suaranya melebihi partai-partai politik yang lolos ambang batas;

- b) Berbeda dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, prinsip orang bernilai sama (*one person one value one vote*) tidak dikenal dalam alokasi kursi DPR. Konsep alokasi kursi DPR untuk Pemilu 2009 adalah turunan dari alokasi kursi DPR hasil Pemilu 2004, alokasi kursinya berdasarkan tingkat kepadatan penduduk setiap provinsi. Satu kursi mewakili 325.000 penduduk untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya rendah, dan 425.000 penduduk untuk daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tinggi;
- c) Jika ambang batas diberlakukan, maka berdasarkan simulasi Pemilu legislatif 2004 akan terjadi peningkatan suara hangus dari 4,81 % (empat koma delapan puluh satu perseratus) menjadi 16,52% (enam belas koma lima puluh dua perseratus). Hasil ini berdasarkan simulasi Pemilu legislatif 2004, berkursi 550 dan penghitungan suara hangus hanya berdasarkan pada suara yang tidak terkonversi menjadi kursi (Putusan MK no. 3, 2009: 100).
- d) Inti Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 adalah mengenai keharusan atau persyaratan untuk memperoleh ambang batas sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR;
- e) Untuk menguji konstitusionalitas Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 harus dilihat ketentuan dalam UUD 1945 yang menjadi parameter atau tolak ukur untuk menguji konstitusionalitas pasal *a quo*. Parameter *pertama* adalah ketentuan Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 yang merupakan parameter dasar yang menyangkut asas negara hukum dan asas demokrasi. Pasal teknis adalah pasal-pasal yang menyangkut persamaan di hadapan hukum dan larangan diskriminasi;
- f) Menyangkut asas persamaan dan landasan adalah dari konsep Hart mengenai keadilan yang ditulis di dalam buku yang sangat populer adalah mengenai *The Concept of Law*. Bahwa ide dasar asas keadilan adalah bahwa setiap individu dalam hubungan dengan orang lain, berhak atas

suatu posisi tertentu, baik persamaan (*equality*) atau ketidaksamaan (*in equality*). Dengan dasar ini, dalil yang diketengahkan adalah *Treat Like Cases Alike, Treat Different Cases Differently*. Artinya perlakukanlah sama dalam kondisi yang sama, dengan sendirinya perlakukan berbeda dalam kondisi yang berbeda. Interpretasi dan aplikasinya terutama terhadap Pasal 202 ayat (1) Undang- Undang *a quo* adalah persoalan ketidaksamaan. Ketidaksamaan dibedakan atas ketidaksamaan kodrati dan ketidaksamaan nonkodrati. Contoh ketidaksamaan kodrati adalah PNS laki-laki tidak akan iri karena tidak mendapat hak cuti haid karena itu adalah ketidaksamaan kodrati. Ketidaksamaan non-kodrati dengan dalil *Treat Different Cases Differently*. Syarat umum yang diterima bahwa ketidaksamaan non-kodrati itu harus yang *pertama* rasional *kedua*, non-diskriminasi. Berdasarkan rumus tersebut, syarat ambang batas 2,5% dinilai rasional atau tidak harus dikaitkan dengan sistem Pemilu yang dianut;

- g) Bahwa perhitungan perolehan kursi itu berdasarkan daerah pemilihan, bukan proporsional. Oleh karena itu, menghapus perolehan hak suara yang tidak mencapai ambang batas 2,5% dari penghitungan suara sah nasional, adalah tidak rasional, karena bisa terjadi, sebuah partai politik yang ikut di dalam Pemilu, secara nasional tidak mencapai ambang batas 2,5% suara sah tetapi di satu daerah pemilihan bisa saja memenuhi syarat untuk memperoleh kursi;
- h) Dengan demikian, ketentuan ambang batas 2,5% suara sah nasional adalah tidak rasional karena tidak rasional maka hal demikian adalah diskriminasi. Sehingga dengan demikian, ketentuan ambang batas dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 bertentangan dengan asas persamaan (Putusan MK no. 3, 2009: 102-103).

Kesimpulan yang dapat diambil dari alasan-alasan permohonan pengujian yang diajukan oleh para pemohon yang terdiri dari beberapa parpol di atas adalah aturan PT pada peraturan pemilu sekarang dirasa bersifat diskriminasi karena menganggap bila ada kemungkinan parpol yang perolehan suara di

suatu dapilnya bisa melebihi suara dari parpol lolos PT tapi karena tak mencapai 2,5% suara secara nasional perolehan suaranya dianggap tak ada karena tak mencapai PT. Secara nyatanya bila ada kemungkinan suatu parpol tak lolos PT tapi mendapat suara yang lebih banyak di suatu dapil dari pada perolehan suara parpol lain yang lolos PT maka masih bisa mendapat perolehan kursi cuma di DPRD I, DPRD II hal ini jelas tercantum di Pasal 202 ayat (2) sedangkan di DPR jelas tidak karena bertentangan dengan Pasal 202 ayat (1) nya, inilah yang merupakan bukti bahwa sebenarnya dalil dari pemohon tentang diskriminasi telah terbantahkan dengan sendirinya.

2. Kelebihan Aturan PT

Dampak yang terjadi dari aturan PT ini seiring juga dengan kelebihan dari aturan ini atau dengan kata lain PT ini mempunyai dampak positif. Hal - hal tersebut sebenarnya bisa ditemukan dari hasil keputusan MK yang disertai juga dengan alasan – alasan yang dikemukakan dari mulai DPR sampai Pemerintah/Presiden. Di bawah ini disebutkan dari hasil keputusan MK dan alasan DPR, Presiden diantaranya yaitu:

Beberapa alasan yang dikemukakan oleh DPR beserta landasan hukumnya yaitu:

- a) Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 adalah sebuah pengaturan yang dibuat sebagai pengganti dari model *electoral threshold* yang diberlakukan dalam Undang-Undang Pemilu sebelumnya. Hal ini adalah pengaturan tentang siapa pemenang Pemilu, sebab, kalau mendasarkan pada permohonan para Pemohon ada kesan yang kuat bahwa seolah-olah Pemilu itu adalah sesuatu yang bersifat pembagian, bukan sebuah kompetisi. Oleh karena itu harus dilihat juga pada ketentuan Pasal 315 Undang-Undang *a quo*. Pasal 315 Undang-Undang *a quo* memungkinkan beberapa partai menjadi peserta Pemilu secara otomatis atau teringankan syaratnya karena kalau mendasarkan pada Pasal 315 Undang-Undang *a quo* yang merupakan peralihan maka ketika 202 ayat (1) ditiadakan maka Pasal 315 berlaku dan tidak ada satu partai pun yang mengajukan permohonan khususnya peserta

Pemilu 2004 bisa lolos menjadi peserta Pemilu sebagai sebuah partai politik tetapi harus melakukan penggabungan;

- b) Konstitusi dijadikan dasar ketika menjadi pilihan, apakah akan terus menerus menerapkan *electoral threshold* sebagaimana sudah diterapkan pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Untuk Pemilu 2009 di terapkan sebuah hal yang baru. Pilihan itu kemudian ditetapkan menjadi sebuah pilihan bahwa ambang batas yang disebut *parlementary threshold* dan *parlementary threshold* sama sekali tidak menghilangkan hak konstitusional warga negara apalagi partai politik untuk bisa tetap ikut dalam Pemilu;
- c) Dalam rumusan Pasal 202 ayat (1) undang-undang *a quo* bahwa peserta Pemilu 2009 yang akumulasi suaranya secara nasional tidak mencapai 2,5% total suara pemilih yang sah maka partai politik tersebut tidak diikutkan dalam penghitungan kursi untuk DPR tetapi partai-partai politik tersebut tetap memiliki hak untuk menempatkan wakilnya di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
- d) Berkaitan dengan posisi dari partai-partai politik peserta Pemilu 2004 khususnya, ketika ada penggabungan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang menganut sistem *electoral threshold* maka partai politik yang tidak mencapai persyaratan angka prosentasi juga hanya bisa mengikuti Pemilu 2009 dengan tiga jalan. *Pertama*, menggabungkan diri dengan partai politik yang memenuhi *electoral threshold*, *kedua*, menggabungkan diri bersama-sama dengan partai politik yang tidak mencapai *electoral threshold* sehingga akumulasi perolehan suaranya memenuhi syarat angka yang ditetapkan, dan *ketiga*, partai politik tersebut melebur menjadi partai baru;
- e) Pilihan kebijakan ini ditempuh agar tidak terjadi proses reinkarnasi terus menerus dalam kontes Pemilu, fenomena ini terjadi ketika ada keleluasaan mendirikan partai politik. ini adalah pengejawantahan dari hak berserikat dan berkumpul (Putusan MK no. 3, 2009: 104-105).

Kesimpulan yang dapat ditangkap dari pandangan DPR tentang alasan permohonan pengujian adalah permohonan para Pemohon mempunyai kesan yang kuat bahwa seolah-olah Pemilu itu adalah sesuatu yang bersifat pembagian, bukan sebuah kompetisi, *parlementary threshold* sama sekali tidak menghilangkan hak konstitusional warga negara apalagi partai politik untuk bisa tetap ikut dalam Pemilu, parpol yang tidak diikuti dalam penghitungan kursi untuk DPR karena tak lolos PT tetapi tetap memiliki hak untuk menempatkan wakilnya di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, PT merupakan pilihan kebijakan agar mencegah terus-menerus reinkarnasi parpol di Indonesia.

Beberapa alasan dan landasan hukum yang dikemukakan pemerintah diantaranya yaitu:

- a) Bahwa dalam putusan-putusan Mahkamah sebagaimana disebutkan di atas, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan tentang threshold sepanjang didelegasikan oleh UUD 1945, dibuat dengan memperhatikan dan berdasarkan ketentuan Pasal 28J UUD 1945, merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang (DPR bersama dengan Presiden), dan tidak bersifat diskriminatif, maka pengaturan yang demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Menurut Pemerintah pengaturan dalam pasal-pasal yang diuji dalam perkara *a quo* adalah pengaturan yang didelegasikan oleh UUD 1945, dibuat dengan memperhatikan dan berdasarkan Pasal 28J UUD 1945, merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang guna mengatur Pemilu legislatif Tahun 2009, dan tidak bersifat diskriminatif;
- b) Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sebagai landasan Pemilu tidak menentukan sistem Pemilu tertentu yang akan diterapkan di Indonesia. Sistem Pemilu merupakan hal-hal teknis yang sepenuhnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang. Hal ini telah pula ditegaskan oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 002/PUU-II/2004 yang menyatakan bahwa tentang sistem Pemilu, apakah sistem pluralistis mayoritas (distrik), semi

- proporsional atau proporsional dengan segala variannya, daerah pemilihan apakah berbasis pembagian wilayah/daerah administrasi atau bukan dan hal lain yang bersifat teknis diserahkan kepada pembentuk undang-undang;
- c) Pembentuk Undang-Undang telah memilih sistem *parliamentary threshold* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008, sebagai salah satu pilihan pengaturan yang akan diterapkan dalam Pemilu legislatif Tahun 2009;
- d) Pembatasan dengan Undang-Undang dibolehkan sepanjang tidak bersifat diskriminatif. Berkaitan dengan pengertian diskriminasi, Mahkamah dalam Putusan Nomor 06/PUU-III/2005, menyatakan bahwa pengertian diskriminasi yang dilarang dalam Pasal 27 ayat (1) dan 28D ayat (3) UUD 1945 tersebut telah dijabarkan lebih jauh dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yakni setiap pembatasan, pelecehan, atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya dan aspek kehidupan lainnya;
- e) Sistem ketatanegaraan termasuk sistem Pemilu yang berlaku di beberapa negara tidak terkait sama sekali dengan masalah konstusionalitas Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008. Sistem di negara lain tentu berbeda dengan sistem yang diterapkan di Indonesia dan perbedaan itu menunjukkan adanya keragaman sistem dan tidak merupakan satu-satunya landasan bahwa sistem tersebut harus dan/atau wajib dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, hal tersebut telah selaras dan sejalan dengan putusan Mahkamah Nomor 008/PUU-IV/2006;
- f) Ketentuan Pasal 202 ayat (1), Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 UU 10/2008, adalah ketentuan yang berkaitan

dengan pengaturan mekanisme teknis tentang penentuan perolehan kursi DPR yang berlaku bagi semua partai politik peserta Pemilu legislatif 2009, sehingga ketentuan *a quo* tidak bersifat diskriminatif dan karenanya tidak bertentangan dengan UUD 1945;

- g) Perubahan sistem Pemilu dari *electoral threshol* (ET) ke sistem *parliamentary threshold* (PT) merupakan upaya Pemerintah bersama DPR untuk menciptakan sistem multi partai yang sederhana. Semangat perubahan sistem tersebut antara lain adalah guna menciptakan sistem presidensial yang efektif. Oleh karenanya sangat wajar apabila posisi Presiden yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, memperoleh dukungan politik yang memadai di parlemen. Sistem multi partai yang ada saat ini, cenderung memperlemah tata kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai maupun antara parlemen dan pemerintah. Proses pengambilan keputusan dan kebijakan politik akan memerlukan waktu yang panjang dan bahkan bisa bertele-tele di DPR;
- h) Demokrasi sebenarnya bukan berarti bebas tanpa aturan (regulasi), tanpa prosedur. Aturan adalah karakteristik dasar demokrasi untuk tidak anarkis. Negara mengatur sistem kebutuhan masyarakat melalui instrumen hukum. Dengan hukum, negara berfungsi mengembangkan berbagai tindakan rasional untuk membatasi keberadaan individu yang berkeinginan bebas. Dengan demikian kebebasan individu ditentukan oleh rasionalitas negara. Dan hukum negara menjadi instrumen untuk mengendalikan manusia agar bertindak rasional (Putusan MK no. 3, 2009: 107-111).

Kesimpulan yang dapat ditangkap dari pandangan Pemerintah tentang alasan permohonan pengujian adalah PT merupakan pengaturan yang didelegasikan oleh UUD 1945, dibuat dengan memperhatikan dan berdasarkan Pasal 28J UUD 1945, merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang guna mengatur Pemilu legislatif Tahun 2009, dan tidak bersifat diskriminatif, sistem Pemilu, baik pluralistis mayoritas (distrik), semi

proporsional atau proporsional dengan segala variannya, daerah pemilihan apakah berbasis pembagian wilayah/daerah administrasi atau bukan dan hal-hal lain yang bersifat teknis diserahkan kepada pembentuk undang-undang sehingga Pembentuk Undang-Undang telah memilih sistem *parliamentary threshold*, sistem PT juga diterapkan di negara lain, *electoral threshold* (ET) ke sistem *parliamentary threshold* (PT) merupakan upaya Pemerintah bersama DPR untuk menciptakan sistem multi partai yang sederhana, demokrasi sebenarnya bukan berarti bebas tanpa aturan (regulasi) sehingga pemerintah membatasi keberadaan individu yang berkeinginan bebas dengan peraturan salah satunya PT untuk itu hukum negara menjadi instrumen untuk mengendalikan manusia agar bertindak rasional.

Sedangkan beberapa pendapat yang dikemukakan oleh MK beserta landasan hukumnya yaitu:

- a) Bahwa semenjak Pemilu Tahun 1999 dan dilanjutkan dengan Pemilu Tahun 2004, pembentuk Undang-Undang melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU 3/1999) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU 12/2003) telah menerapkan kebijakan ambang batas persentase perolehan kursi atau suara bagi Parpol Peserta Pemilu agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya yang di Indonesia lazim dikenal dengan istilah "*Electoral Threshold*" (disingkat ET). Melalui kebijakan ET tersebut diharapkan akan mampu menciptakan sistem kepartaian sederhana sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Hasil dari kebijakan tersebut, pada Pemilu 1999 hanya enam Parpol yang memenuhi ET dan pada Pemilu 2004 hanya tujuh Parpol yang memenuhi ET, sedangkan bagi Parpol-Parpol yang tidak memenuhi ET untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya harus bergabung dengan Parpol lainnya yang memenuhi ET atau

tidak memenuhi ET agar memenuhi ET sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UU 12/2003. Meskipun jumlah Parpol tetap banyak akibat berdirinya Parpolparpol baru atau Parpol lama yang bermetamorfosis menjadi Parpol baru, namun akibat kebijakan ET dalam UU 3/1999 jumlah Parpol Peserta Pemilu 2004 menurun 50% dari 48 Parpol pada Pemilu 1999 menjadi 24 Parpol pada Pemilu 2004, sedangkan jumlah Parpol yang mendapatkan kursi di DPR pada Pemilu 1999 adalah 16 Parpol dan pada Pemilu 2004 berjumlah 21 Parpol;

- b) Terhadap kebijakan ET tersebut, Mahkamah pernah memutus permohonan pengujian kebijakan ET yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UU 12/2003 yang diajukan oleh 13 Parpol Peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ET (sebagian Parpol tersebut juga mengajukan permohonan dalam Perkara Nomor 3/PUUVII/ 2009) dengan argumentasi yang serupa dan mengajukan ahli yang justru mengusulkan agar ET diganti PT. Putusan Mahkamah menyatakan, permohonan ditolak dengan pertimbangan, antara lain, bahwa kebijakan ET tidak diskriminatif karena berlaku untuk semua Parpol, merupakan kebijakan pembentuk Undang- Undang (*legal policy*) yang diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang sifatnya sangat terbuka, yaitu “*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*”, sehingga menurut MK, baik kebijakan ET maupun PT sama konstusionalitasnya (*vide* Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007);
- c) Bahwa kebijakan *ET* yang dianut dalam UU 3/1999 dan UU 12/2003 kemudian oleh UU 10/2008 diganti dengan kebijakan baru yang terkenal dengan istilah “*Parliamentary Threshold*” (disingkat *PT*) yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 yang berbunyi, “*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.*” Melalui kebijakan *PT* ini, tampaknya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui

pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan *ET* yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu;

- d) Bahwa untuk menilai konstitusional tidaknya kebijakan *PT* yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tersebut, kiranya perlu ditelaah lebih dahulu ketentuan normatif tentang Pemilu yang tercantum dalam Pasal 22E UUD 1945 sebagai berikut:

Ayat (1): *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”*

Ayat (2): *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”*

Ayat (3): *“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.”*

Ayat (4): *“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.”*

Ayat (5): *“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”*

Ayat (6): *“Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.”*

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa yang menjadi rambu-rambu Konstitusi mengenai Pemilu adalah: a) Pemilu dilakukan secara periodik setiap lima tahun sekali; b) dianutnya asas Pemilu yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil; c) tujuan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; d) peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, sedangkan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan; dan e) penyelenggara Pemilu adalah suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Dengan demikian, ketentuan selebihnya yang berkaitan dengan Pemilu, misalnya

tentang sistem Pemilu, Daerah Pemilihan, syarat-syarat untuk ikut Pemilu, hak pilih, dan sebagainya, oleh UUD 1945 didelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya dalam Undang-Undang secara bebas sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk Undang-Undang, sudah barang tentu sepanjang tidak menegasikan prinsip-prinsip yang terkandung dalam UUD 1945, seperti prinsip kedaulatan rakyat, prinsip persamaan, prinsip keadilan, dan prinsip non diskriminasi;

- e) Menimbang bahwa apabila kebijakan tentang *ET* yang dianut dalam UU 12/2003 oleh Mahkamah dalam Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007 dinilai konstitusional sebagai suatu *legal policy* pembentuk Undang-Undang yang mendapat delegasi dari UUD 1945, maka selanjutnya Mahkamah akan menilai konstitusionalitas kebijakan *PT* yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 dengan mempertimbangkan dalil-dalil para Pemohon sebagai berikut:
- f) Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Menurut Mahkamah, hal tersebut tidaklah benar, karena untuk menentukan apakah Parpol Peserta Pemilu berhasil memenuhi ketentuan *PT* dalam pasal *a quo* sepenuhnya ditentukan oleh rakyat melalui Pemilu, bukan oleh DPR atau Pemerintah;
- g) Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 bertentangan dengan prinsip negara hukum yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Menurut Mahkamah, dalil para Pemohon tersebut juga tidak benar, karena kebijakan tentang *PT* yang terkandung dalam pasal *a quo* didasarkan atas Undang-Undang, *in casu* UU 10/2008, yang dibuat secara demokratis oleh DPR dan Pemerintah, serta tidak melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), bahkan tetap menjamin hak hidup Parpol Peserta Pemilu serta kesempatan yang sama untuk mengikuti Pemilu berikutnya;
- h) Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 melanggar prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan yang tercantum dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, karena

menurut para Pemohon ada perlakuan yang berbeda bagi calon anggota DPR yang dikenai kebijakan *PT* bagi Parpol untuk menempatkan wakilnya di DPR, sedangkan ketentuan tersebut tidak diberlakukan bagi penentuan kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa kebijakan tersebut sudah tepat, karena kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan memang berbeda dengan DPR yang bersifat nasional dan memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, serta menjadi penyeimbang kekuasaan Presiden dalam sistem *checks and balances*, lagipula kekuasaan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah masih dapat dikontrol oleh Pemerintah (pusat). Dalam hal ini, Mahkamah juga sependapat dengan argumentasi DPR, Pemerintah, dan ahli dari Pemerintah, bahwa ketentuan *PT* yang hanya berlaku bagi penentuan kursi DPR dan tidak berlaku bagi penentuan kursi DPRD, bukanlah kebijakan yang diskriminatif, melainkan justru kebijakan yang proporsional;

- i) Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 melanggar ketentuan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*” dan juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*” Menurut Mahkamah, kebijakan *PT* dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu. Kemungkinannya memang ada yang beruntung dan ada yang tidak beruntung dalam suatu kompetisi yang bernama Pemilu, namun peluang dan kesempatannya tetap sama;

- j) Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 bersifat diskriminatif dan tidak rasional, sehingga bertentangan dengan Pasal 281 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.*” Terhadap dalil tersebut, Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua Parpol Peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari Parpol Peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada factor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, status sosial, dan lain-lain sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan *International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)*
- k) Menimbang bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk *ET* maupun *PT*. Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas. Dengan demikian pula, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai adanya *PT* seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *PT* untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada

pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat;

- l) Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berpendapat kebijakan *PT* yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama konstitusionalnya dengan kebijakan *ET* yang tercantum dalam UU 3/1999 dan UU 12/2003, namun Mahkamah menilai pembentuk Undang-Undang tidak konsisten dengan kebijakan-kebijakannya yang terkait Pemilu dan terkesan selalu bereksperimen dan belum mempunyai desain yang jelas tentang apa yang dimaksud dengan sistem kepartaian sederhana yang hendak diciptakannya, sehingga setiap menjelang Pemilu selalu diikuti dengan pembentukan Undang-Undang baru di bidang politik, yaitu Undang-Undang mengenai Partai Politik, Undang-Undang mengenai Pemilu, dan Undang-Undang mengenai Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (Putusan MK no. 3, 2009: 125-131).

Kesimpulan yang dapat ditangkap dari pandangan MK tentang alasan permohonan pengujian adalah kebijakan *PT* ini, tampaknya pembentuk Undang-Undang (DPR dan Pemerintah) bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan *ET* yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu, ketentuan Pasal 22E UUD 1945 yang menjadi rambu-rambu Konstitusi mengenai Pemilu, *PT* dibuat secara demokratis oleh DPR dan Pemerintah, serta tidak melanggar Hak Asasi Manusia (HAM), bahkan tetap menjamin hak hidup Parpol Peserta Pemilu serta kesempatan yang sama untuk mengikuti Pemilu berikutnya, Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu, ketentuan Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua Parpol Peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari Parpol Peserta Pemilu, tanpa kecuali, *PT* memang dimaksudkan untuk

membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi, besaran PT adalah kewenangan dari pembentuk UU selama tak menyalahi konstitusi, hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas maka MK tak bisa mengganggu gugat, Undang-Undang pemilu telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat.

BAB IV

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah penulis uraikan pada bab-bab terdahulu, maka penulis menarik dua kesimpulan yang menjadi pokok bahasan dari penulisan hukum ini, yaitu :

1. ET yang diatur dalam Pasal 315 Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 maksudnya merupakan regulasi untuk mengadakan saringan masuk bagi para peserta pemilu khususnya parpol untuk bisa mengikuti proses pemilu hingga tahap pembagian kursi pada giliran nantinya di parlemen. Aturan ET secara konstitusional juga telah sesuai dengan Pasal 22E UUD 1945, walaupun pada aturan di aturan pelaksanaannya yaitu di Pasal 316 huruf d telah dianggap tak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, justru karena hal itu aturan ET sesuai konstitusi yang tentunya tak mengandung diskriminatif. Tentang pengaturan ET yang maksud adanya aturan tersebut untuk mensyaratkan adanya besaran nilai yang harus dipenuhi parpol untuk bisa menjadi peserta di pemilu tahun 2009. Besaran nilainya tersebut mencapai 3% kursi yang harus dimiliki oleh parpol di DPR hasil dari pemilu sebelumnya yaitu pemilu tahun 2004 dan memenuhi besaran jumlah kursi 4% yang duduk di DPRD yang tersebar minimal di $\frac{1}{2}$ jumlah keseluruhan provinsi di Indonesia dan memenuhi besaran jumlah kursi 4% yang duduk di DPRD yang tersebar minimal di $\frac{1}{2}$ jumlah keseluruhan kabupaten/kota di Indonesia yang kesemuanya itu merupakan perolehan kursi yang diperoleh dari pemilu di tahun 2004 yang lalu. Jadi kesimpulannya bila ada parpol peserta yang pada pemilu tahun 2004 tak memenuhi besaran nilai yang diatur oleh peraturan pemilu sekarang maka secara otomatis parpol tersebut tak akan bisa ikut menjadi peserta dipemilu tahun 2009. Jadi harapan untuk penyederhanaan partai bila dikaitkan dengan aturan ambang batas ET yang semakin meningkat dari pada aturan pemilu 2004 dahulu diharapkan akan adanya penyederhanaan jumlah parpol yang akan jadi peserta pemilu tahun 2009 sehingga pada giliran

nantinya ada upaya dari para parpol kontestan pemilu 2009 lebih mengadakan usaha untuk menarik dukungan dari masyarakat sehingga legitimasi dari rakyat juga tinggi. Tak kalah penting lagi dengan adanya aturan ET maka fragmentasi anggota parlemen juga akan berkurang seiring berkurangnya jumlah parpol peserta pemilu, sehingga asumsinya kerja parlemen juga akan lebih efektif dengan lebih cepat mencapai konsensus, karena sedikitnya kepentingan yang bermain di parlemen. Dalam ET bisa ditemukan kelemahan aturan seputar ET ini yaitu pada hakikatnya ET hanya diberlakukan pada parpol yang ingin jadi peserta pemilu lagi, sedangkan untuk parpol baru tak pernah ikut pemilu sebelumnya otomatis tak kena ET, sebenarnya akan terdapat celah yang bisa digunakan secara tak bertanggung jawab untuk menghindari ET yaitu dengan cara parpol yang sebenarnya tak lolos ET tak akan mengindahkan pengecualian yang ada di Pasal 316 huruf a, b, c, namun malah gunakan dasar hukum Pasal 8 UU No. 10 Tahun 2008 yang bisa digunakan untuk menghindari sistem ET ini.

2. PT yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kebijakan yang dipilih oleh pembuat kebijakan yang merupakan terobosan terbaru dari pengaturan ambang batas di pengaturan pemilu. Aturan PT secara konstitusional juga telah sesuai dengan Pasal 22 UUD 1945, walaupun sempat diadakan pengujian materiil di MK namun MK tetap mengambil keputusan aturan PT masih sesuai dengan konstitusi yaitu peraturan yang tak diskriminatif, sesuai rasional legisnya, berlaku secara obyektif ke seluruh parpol peserta pemilu. PT sebenarnya merupakan peraturan yang mempunyai semangat untuk mengadakan penyederhanaan jumlah Parpol. Penyederhanaan dalam PT ada perbedaan inti dengan aturan ET yaitu dalam hal ketika suara dari perolehan partai dalam pemilu telah dihitung secara nasional yang kemudian dapat diketahui apakah beberapa partai peserta pemilu itu memperoleh suara sah nasional dan yang lainnya tidak. Konsekuensi bagi parpol yang memenuhi minimal

persentase suara sah nasional sebesar 2,5% adalah mereka dapat mengikuti perhitungan dalam pembagian kursi khusus di DPR yang perolehan suaranya dari masing-masing daerah pemilihannya, sedangkan untuk kursi DPRD I, DPRD II sesuai aturan di ayat (2) maka tak ada perhitungan PT untuk hal itu. PT yang hanya berlaku bagi penentuan kursi DPR dan tidak berlaku bagi penentuan kursi DPRD, bukanlah kebijakan yang diskriminatif, melainkan justru kebijakan yang proporsional. PT ini, bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan ET yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu. Semangat perubahan sistem dari ET ke arah PT adalah guna menciptakan sistem presidensial yang efektif. Oleh karenanya sangat wajar apabila posisi Presiden yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, memperoleh dukungan politik yang memadai di parlemen. Sistem multi partai yang ada saat ini, cenderung memperlemah tata kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai maupun antara parlemen dan pemerintah. Proses pengambilan keputusan dan kebijakan politik akan memerlukan waktu yang panjang dan bahkan bisa bertele-tele di DPR. Ditemukan juga kelemahan dari aturan PT yaitu bila melihat peraturan teknisnya di Pasal 205 khusus ayat (5) yang menyatakan intinya tentang cara – cara penghitungan hasil suara sah parpol yang lolos PT untuk mendapatkan kursi di DPR (560 kursi) dengan 77 dapil, yang terkait penghitungan tahap ketiga dimana suara dari berbagai dapil itu ditarik ke provinsi maka dapat disimpulkan suara itu dimanfaatkan untuk mengusung caleg daerah lain (percampuran suara), dengan suara ditarik ke provinsi maka sama saja aspirasi rakyat sesungguhnya dikebiri dengan malah menggunakan suara mereka untuk mengusung caleg yang sebenarnya tak mereka pilih, sehingga legitimasi akan berkurang dalam hal ini. Legitimasi dan elektabilitas juga berkurang

dalam hubungannya dengan aturan PT itu dengan tak berlakunya lagi Pasal 214 dengan menerapkan suara terbanyak untuk caleg yang akan duduk di DPR, dan aturan di Pasal 55 ayat (2) khusus *affirmative action* terhadap caleg perempuan karena dengan aturan itu malah mengakibatkan caleg perempuan hanya sebagai pelengkap pemenuhan kuota 30% di DPR saja tanpa melihat hasil perolehan suara sebenarnya dari hasil pemilu.

B. Saran

Beberapa hal yang dapat dijadikan sebagai saran sehubungan dengan hasil penulisan hukum ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk aturan tentang ET bahwasannya dari hasil yang dijelaskan di bab pembahasan tentang ET bisa ditemukan kelemahan aturan seputar ET ini yaitu pada hakikatnya ET hanya diberlakukan pada parpol yang ingin jadi peserta pemilu lagi, sedangkan untuk parpol baru tak pernah ikut pemilu sebelumnya otomatis tak kena ET, sebenarnya akan terdapat celah yang bisa digunakan secara tak bertanggung jawab untuk menghindari ET yaitu dengan cara parpol yang sebenarnya tak lolos ET tak akan menggunakan pengecualian yang ada di Pasal 316 huruf a, b, c, tapi malah mendirikan parpol baru yang sebenarnya orang-orang parpol tak lolos ET itulah yang mendirikan parpol baru tersebut, jadi akibatnya semangat adanya ET untuk menyederhanakan parpol tak akan berjalan 100% karena celah tersebut dengan masih adanya kemungkinan banyaknya jumlah parpol peserta baru yang ikut pemilu, padahal demokrasi di dunia moderen tak mensyaratkan adanya jumlah parpol yang banyak ikut pemilu, dimana idealnya jumlah partai yang ikut pemilu menurut para ahli sekitar 10 an partai dalam satu negara. Jadi sarannya pengaturan ET bila masih dianut di aturan pemilu yang akan datang harus lebih disempurnakan dengan aturan pelaksanaan tentang ET ini harus mengerucut pada satu persyaratan administratif yang intinya tak mentolerir calon peserta pemilu dari parpol yang tak

lolos ET untuk bisa mendirikan parpol baru bila masih punya kursi di parlemen, karena pada Pasal 8 UU No. 10 Tahun 2008 itu bisa digunakan untuk menghindari sistem ET ini.

2. Untuk aturan PT saran yang bisa diberikan adalah hendaknya aturan ini tetap di anut dalam UU pemilu yang akan datang, namun segala aturan yang terkait di bawahnya perlu untuk diperbaharui untuk lebih menjamin legitimasi dan elektabilitas para caleg yang akan duduk sebagai wakil rakyat di DPR, dengan tetap memperhatikan peruntukan suara tersebut untuk caleg yang sebenarnya dipilih konstituen. Tentang semangat penyederhanaan dalam PT, hal itu tentunya kalau memang pembuat kebijakan di negeri ini masih menginginkan usaha untuk penyederhanaan partai peserta pemilu yang giliran nantinya dapat mengefektifkan kerja parlemen seiring pengurangan jumlah keterwakilan dari banyaknya parpol, sehingga diharapkan adanya stabilitas pemerintahan yang lebih tinggi. Pemilu yang kecenderungannya banyak partai juga diikuti banyaknya pula calon legislatif menampakan menjadi wakil rakyat seperti mencari kerja saja kalau sudah begitu mana mungkin para caleg itu akan lebih memikirkan konstituennya tapi malah akan mencari berbagai cara agar modal kembali dan mencari keuntungan pribadi yang lebih bila sudah duduk di parlemen nantinya. Dengan sedikitnya jumlah partai yang ikut pemilu maka biaya pemilu akan bisa ditekan, yang dibutuhkan rakyat adalah kesejahteraan yang meningkat bukannya uang negara yang seharusnya lebih diperlukan untuk rakyat malah terhamburkan tak jelas ke mana peruntukannya pada saat pemilu dengan jumlah parpol yang terlalu banyak, kemungkinannya juga dana itu lebih banyak lari ke kantong orang-orang yang berkuasa saja, rakyat biarpun dapat misal ketika ada *money politic* dari parpol, yang didapatkan cuma sedikit, alangkah lebih baik lagi dana yang banyak itu lebih disalurkan pada program padat karya yang menyentuh langsung ke rakyat misal dengan kredit usaha kecil menengah. Rakyat Indonesia kalau dilihat sebaran tingkat

pendidikannya juga masih rendah kalau terlalu banyak parpol bagi orang yang tak begitu mengerti maka merupakan kesulitan saat menggunakan hak pilihnya.

DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Adi Sulistiyono, 2006. *Krisis Lembaga Peradilan di Indonesia*. Surakarta: UNS Press.
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005. *Aspek – Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Dahl, Robert. A, 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: Rajawali Pers.
- _____, 1992. *Demokrasi dan Para Pengkritiknya*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Dahlan Thaib dan Jazim Hamidi serta Ni'matul Huda, 2006. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Eep Saefullah Fatah, 2000. *Zaman Kesempatan: Agenda – Agenda Besar Demokratisasi Paska Orde Baru*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Frans Magnis Suseno, 1994. *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Jakarta: Gramedia.
- Hartoyo, 2004. *Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPR Ditinjau Dari Sistem Demokrasi: Skripsi*. Surakarta: UNS.
- Huntington, Samuel. P, 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Grafiti Press.
- Linz, Juan. J, 2001. *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar Dari Kekeliruan Negara – Negara Lain*. Bandung: Penerbit Mizan.
- Mas Soebagio, 1984. *Aneka Masalah Hukum Tata Negara RI*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Miriam Budihardjo, 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- _____, 1992. *Dasar – Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Moch. Nurhasim, 2004. *Mengenal dan Memahami Pemilihan Umum 2004 Secara Mudah: Makalah*. Jakarta: The Ridep Institute.

Ni'matul Huda, 2006. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

O'Donnell, 1993. *Transisi Menuju Demokrasi: Kasus Eropa Selatan*. Jakarta: LP3ES.

Sargent, Lyman Tower, 1987. *Ideologi – Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Jakarta: Airlangga.

Soerjono Soekanto, 1986. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press.

_____, 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001. *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Solly Lubis, 2000. *Asas – Asas Hukum Tata Negara*. Bandung: Penerbit Alumni.

Peraturan Perundang – undangan dan Putusan Hukum

Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pengujian Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24 Tahun 2008 Tentang Pengujian

Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tntang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD

Internet

Ali, 2008. *MK Putuskan Pemilu Gunakan Suara Terbanyak*.

<http://hukumonline.com>

Diakses 23 April 2009.

Frank Cass & Company Ltd, 2002. *The German Electoral System*. [http:](http://www.accessmylibrary.com)

[//www.accessmylibrary.com](http://www.accessmylibrary.com)

Diakses 11 Februari 2009.

Republika, 2008. *Penolakan Rencana Penerapan PT*. [http: //www.pmb.or.id](http://www.pmb.or.id)

Diakses 11 Februari 2009.

Tempo Interaktif, 2008. *Soal Parliamentary Threshold Mulai Mengerucut*.

<http://www.tempointeraktif.com>

Diakses 22 April 2008.

Wikipedia Indonesia, 2008. *Sejarah Pemilu*. <http://Wikipedia Indonesia.co.id>.

Diakses 22 April 2008.